

Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes im Vergleich

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
GUIDO LAZZARINI
von Augio / Graubünden

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes im Vergleich

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

GUIDO LAZZARINI

von Augio / Graubünden

genehmigt auf Antrag von

Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 9. Dezember 1981

Der Dekan:
Prof. Dr. G. Hauser



Die gleiche Arbeit ist im Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich, erschienen als Heft 34 der Reihe

Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von Mitgliedern der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich

Es sei mir an dieser Stelle erlaubt, all jenen zu danken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Vorab richtet sich mein Dank an Herrn Prof. Dr. D. Schindler, Zürich, der mich zu dieser Dissertation anregte, die Arbeit mit nützlichen Empfehlungen bereicherte und das Ergebnis begutachtete; seine wertvolle Betreuung weiss ich sehr zu schätzen.

Danken möchte ich ferner den zahlreichen Beamten und Angestellten der Bundesanstalten und der Bundesverwaltung, welche mir bereitwillig Zugang zu verwaltungsinternen Unterlagen verschafft haben, mir jederzeit mit aufschlussreichen Auskünften und Hinweisen zur Seite gestanden sind und die schliesslich Teile meiner Dissertation vor der Drucklegung kritisch gesichtet haben.

Samedan 1982

Literatur, Entscheidungen und andere Materialien wurden
bis Sommer 1982 berücksichtigt.

INHALTSUEBERSICHT

Erster Teil: Wesen der öffentlichen Anstalt

A. Der Anstaltsbegriff im allgemeinen	2
B. Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Anstalt von anderen Organisationsformen	13
C. Rechtliche Grundlage für die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten	31
D. Entstehungsgründe für öffentlich-rechtliche Anstalten	37
E. Die Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten	45
F. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes	56

Zweiter Teil: Entwicklung, Funktion, Struktur und Rechtsverhältnisse einzelner Bundesanstalten in rechtsvergleichender Sicht

A. Die Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe	74
B. Die Schweizerischen Bundesbahnen	125
C. Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich	171
D. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung	199
E. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt	231
F. Die Schweizerische Nationalbank	271

Dritter Teil: Gesamtwürdigung des Anstaltsrechts des
Bundes

A. Die personellen Anstaltsmittel	324
B. Die sachlichen Anstaltsmittel	340
C. Die Staatsaufsicht	356
D. Die steuerrechtliche Stellung	370
E. Das Benutzungsverhältnis	381
F. Die Haftungsverhältnisse	400
G. Der Rechtsschutz	416

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis	XXIV
Verzeichnis der grundlegenden Rechtserlasse	XXXVII
Verzeichnis der amtlichen Publikationen und Zeitschriften	XLIII

Erster Teil: Wesen der öffentlich-rechtlichen Anstalt

A. Der Anstaltsbegriff im allgemeinen	2
I. Die Begriffsumschreibung von Otto Mayer als Ausgangspunkt	2
II. Der Bestand von personellen und sachlichen Mitteln	3
III. Die Anstaltsträgerschaft	4
IV. Die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse	6
1. Allgemeines; die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe	6
2. Das öffentliche Interesse im besonderen	7
3. Verhältnis zwischen Gemeinwohl und Gewinnerzielung	9
4. Die Anstalt als Kostendeckungs-, Ueberschuss- oder Zuschussbetrieb	10
V. Die Bestanddauer	11
VI. Definition der öffentlich-rechtlichen Anstalt als Schlussergebnis	12
B. Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Anstalt von anderen Organisationsformen	13
I. Die öffentlich-rechtliche Körperschaft	13
1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien	13
2. Mischformen zwischen Anstalt und Körperschaft	15
3. Kasuistik	17

II.	Die öffentlich-rechtliche Stiftung	19
	1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien	19
	2. Tendenzen des Wirtschaftsverwaltungsrechts	24
	3. Kasuistik	25
III.	Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form	26
	1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien	26
	2. Kasuistik	27
IV.	Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung	28
	1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien	28
	2. Kasuistik	29
C.	Rechtliche Grundlage für die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten	31
I.	Die Gesetzmässigkeit der Verwaltungsorganisation im allgemeinen	31
II.	Die Organisationsgewalt als rechtliche Grundlage	32
III.	Die Regelung nach Bundesrecht im besonderen	34
D.	Entstehungsgründe für öffentlich-rechtliche Anstalten	37
I.	Allgemeines	37
II.	Die Befreiung von politischen Einflüssen	39
III.	Die Ausrichtung auf die Unternehmenswirtschaft	40
IV.	Die finanzielle und rechnungsmässige Aussonderung	41
V.	Die Erfüllung von fachlichen Spezialaufgaben	43
VI.	Weitere Entstehungsgründe	44
E.	Die Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten	45
I.	Selbständigkeit im Sinne von privater Rechtsfähigkeit	45
	1. Die rechtsfähige Anstalt	45
	2. Die nicht-rechtsfähige Anstalt	47
	3. Die teil-rechtsfähige Anstalt	48

II.	Selbständigkeit im Sinne von administrativer Selbständigkeit	50
1.	Die administrativ selbständige Anstalt	50
2.	Die Relativität der administrativen Selbständigkeit	52
III.	Verhältnis zwischen privater Rechtsfähigkeit und administrativer Selbständigkeit	54
F.	Die Öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes	56
I.	Die Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe	56
II.	Die Schweizerischen Bundesbahnen	57
III.	Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich	58
IV.	Die Eidgenössische Alkoholverwaltung	59
V.	Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt	60
VI.	Die Schweizerische Nationalbank	62
VII.	Die übrigen Bundesanstalten	68

Zweiter Teil: Entwicklung, Funktion, Struktur und Rechtsverhältnisse einzelner Bundesanstalten in rechtsvergleichender Sicht

A.	Die Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe	74
I.	Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	74
1.	Die Postbetriebe	74
2.	Die Telegrafien- und Telefonbetriebe	77
3.	Die Weiterentwicklung der PTT-Betriebe ab 1930	79
II.	Zweck und Aufgaben	80
1.	Das PTT-Regal im allgemeinen	80
2.	Das Postregal	82
3.	Das Telegrafien- und Telefonregal	83
4.	Die regalfreie Tätigkeit	84

III. Die personellen Anstaltsmittel	85
1. Die Anstaltsorganisation	85
a) Verwaltungsrat	85
b) Generaldirektion	87
c) Kreisdirektionen	88
d) Finanzinspektorat	88
2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	89
a) Allgemeines	89
b) Bundesversammlung	90
c) Bundesrat	90
d) Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	91
3. Das Anstaltspersonal	92
a) Allgemeines; rechtliche Grundlage	92
b) Beamten- und Angestelltenverhältnis	92
c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	94
IV. Die sachlichen Anstaltsmittel	95
1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanz- haushalt	95
2. Das Anstaltsvermögen	96
3. Das Betriebskapital	98
V. Die Staatsaufsicht	99
1. Die Bundesversammlung	99
2. Der Bundesrat	102
3. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energie- wirtschaftsdepartement	103
VI. Die steuerrechtliche Stellung	104
VII. Das Benutzungsverhältnis	105
1. Die Rechtsnatur	105
2. Der Zulassungszwang	107
VIII. Die Haftungsverhältnisse	109
1. Das Postverkehrsgesetz	109
a) Verspätung von Reisenden	109
b) Reisegepäck, Handgepäck und Güter	110
c) Brief- und Paketpost	110
d) Geld- und Bankpost	111
2. Das Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz	112
a) Telegrafenverkehr	112
b) Telefonverkehr	113

XI

3. Das Verantwortlichkeitsgesetz	113
a) Allgemeines; Grundzüge der Haftung	113
b) Verhältnis zum Postverkehrsgesetz und zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz	114
4. Das Strassenverkehrsgesetz	115
a) Allgemeines	115
b) Grundzüge der Haftung	116
5. Das Eisenbahnhaftpflichtgesetz	117
IX. Der Rechtsschutz	119
1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	119
a) Allgemeines; Verwaltungungsverfahren	119
b) Verwaltungsbeschwerde	119
c) Verwaltungsgerichtsbeschwerde	121
2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	122
a) Klagen aus dem Postverkehrsgesetz und aus dem Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz	122
b) Klagen aus dem Strassenverkehrsgesetz und aus dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz	122
c) Klagen aus dem Verantwortlichkeitsgesetz	123
3. Die Partei- und Prozessfähigkeit	123
B. Die Schweizerischen Bundesbahnen	125
I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	125
II. Zweck und Aufgaben	130
1. Die gemeinwirtschaftliche Aufgabe	130
2. Die erwerbswirtschaftliche Aufgabe	131
3. Der Aufgabenbereich gemäss Leistungsauftrag	133
4. Der bahnspezifische Aufgabenkreis	135
III. Die personellen Anstaltsmittel	136
1. Die Anstaltsorganisation	136
a) Verwaltungsrat	136
b) Generaldirektion	138
c) Kreisdirektionen	138
d) Abteilungen	139
e) Finanzinspektorat	140
2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	141
a) Bundesversammlung	141
b) Bundesrat	142
c) Eidgenössisches Verkehrs- und Energie- wirtschaftsdepartement	143

3. Das Anstaltspersonal	143
a) Allgemeines; rechtliche Grundlage	143
b) Beamten- und Angestelltenverhältnis	144
c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	146
IV. Die sachlichen Anstaltsmittel	147
1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanz- haushalt	147
2. Das Anstaltsvermögen	148
3. Das Betriebskapital	150
V. Die Staatsaufsicht	152
1. Die Bundesversammlung	152
2. Der Bundesrat	153
3. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energie- wirtschaftsdepartement	154
VI. Die steuerrechtliche Stellung	155
VII. Das Benutzungsverhältnis	156
1. Die Rechtsnatur	156
2. Der Kontrahierungszwang	158
VIII. Die Haftungsverhältnisse	161
1. Das Eisenbahnpflichtgesetz	161
a) Allgemeines	161
b) Grundzüge der Haftung	162
2. Das Transportrecht	164
a) Handgepäck	164
b) Reisegepäck und Frachtgut	165
3. Das Verantwortlichkeitsgesetz	165
a) Allgemeines	165
b) Verhältnis zum Eisenbahnpflichtgesetz	166
IX. Der Rechtsschutz	167
1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	167
2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	168
a) Klagen aus dem Eisenbahnpflichtgesetz	168
b) Klagen aus dem Transportrecht	169
c) Klagen aus dem Verantwortlichkeitsgesetz	169
3. Die Partei- und Prozessfähigkeit	170

C. Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich	171
I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	171
II. Zweck und Aufgaben	175
III. Die personellen Anstaltsmittel	177
1. Die Anstaltsorganisation	177
a) Schweizerischer Schulrat	177
b) Kollegiale Schulleitung	180
2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	182
a) Bundesversammlung	182
b) Bundesrat	182
3. Das Anstaltspersonal	184
a) Allgemeines; rechtliche Grundlage; Be-	
amten- und Angestelltenverhältnis	184
b) Die Lehrerschaft im besonderen	184
c) Das privatrechtliche Dienstverhältnis	185
IV. Die sachlichen Anstaltsmittel	186
1. Allgemeines	186
2. Das Anstaltsvermögen	186
3. Das Betriebskapital	187
V. Die Staatsaufsicht	188
1. Die Bundesversammlung	188
2. Der Bundesrat	189
3. Das Eidgenössische Departement des Innern	190
VI. Die steuerrechtliche Stellung	190
VII. Das Benutzungsverhältnis	191
1. Die Rechtsnatur	191
2. Der Zulassungszwang	193
VIII. Die Haftungsverhältnisse	195
IX. Der Rechtsschutz	196
1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	196
a) Allgemeines	196
b) Verwaltungsbeschwerde	197
c) Verwaltungsgerichtsbeschwerde	197
2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	198
3. Die Partei- und Prozessfähigkeit	198

D. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung	199
I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	199
II. Zweck und Aufgaben	203
1. Allgemeines	203
2. Die Herstellung gebrannter Wasser im Inland	204
3. Die Ein- und Ausfuhr gebrannter Wasser	205
4. Der Handel mit gebranntem Wasser	206
5. Die Massnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus	207
6. Widerhandlungen gegen die Alkoholgesetzgebung	208
III. Die personellen Anstaltsmittel	208
1. Die Anstaltsorganisation	208
a) Direktion	208
b) Dienstabteilungen	209
c) Brennereiaufsichtstellen	210
2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	210
a) Bundesrat	210
b) Eidgenössisches Finanzdepartement	212
3. Das Anstaltspersonal	212
IV. Die sachlichen Anstaltsmittel	213
1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt	213
2. Das Anstaltsvermögen	215
3. Das Betriebskapital	215
V. Die Staatsaufsicht	216
1. Allgemeines	216
2. Die Bundesversammlung	217
3. Der Bundesrat und das Eidgenössische Finanzdepartement	219
VI. Die steuerrechtliche Stellung	219
VII. Das Benutzungsverhältnis	220
1. Die Rechtsnatur	220
2. Der Zulassungszwang	223
VIII. Die Haftungsverhältnisse	224

IX.	Der Rechtsschutz	226
1.	Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	226
a)	Beschwerde an die Alkoholrekurskommission	226
b)	Verwaltungsbeschwerde	228
c)	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	229
2.	Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	230
3.	Die Partei- und Prozessfähigkeit	230
E.	Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt	231
I.	Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	231
II.	Zweck und Aufgaben	233
1.	Die Versicherungspflicht im allgemeinen	233
2.	Der Gegenstand der Versicherung	234
3.	Die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten	235
4.	Die Versicherungsprämien	235
5.	Die Versicherungsleistungen	236
III.	Die personellen Anstaltsmittel	238
1.	Die Anstaltsorganisation	238
a)	Verwaltungsrat	238
b)	Direktion	240
c)	Agenturen	241
d)	Kontrollstelle	242
2.	Die Mitwirkung der Bundesbehörden	242
a)	Allgemeines	242
b)	Bundesrat	243
3.	Das Anstaltspersonal	244
a)	Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	244
b)	Wahlbehörde	245
IV.	Die sachlichen Anstaltsmittel	246
1.	Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt	246
2.	Das Anstaltsvermögen	247
3.	Das Betriebskapital	249
V.	Die Staatsaufsicht	251
1.	Die Bundesversammlung	251
2.	Der Bundesrat	252

VI. Die steuerrechtliche Stellung	255
VII. Das Benutzungsverhältnis	257
1. Die Rechtsnatur	257
a) Rechtsbeziehungen zu den Versicherten	257
b) Rechtsbeziehungen zu den Arbeitgebern	259
2. Der Zulassungszwang	260
VIII. Die Haftungsverhältnisse	261
IX. Der Rechtsschutz	262
1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	262
a) Allgemeines	262
b) Rekurs an die Rekursausschüsse	264
c) Beschwerde an den Verwaltungsausschuss	265
d) Beschwerde an das Bundesamt für Sozialversicherung	266
e) Beschwerde vor den kantonalen Instanzen	267
f) Verwaltungsgerichtsbeschwerde	268
2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	270
3. Die Partei- und Prozessfähigkeit	270
F. Die Schweizerische Nationalbank	271
I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage	271
II. Zweck und Aufgaben	277
1. Die Hauptaufgaben	277
2. Das Notenbankinstrumentarium	279
3. Die Notenemission	280
4. Die Tätigkeit für den Bund	282
5. Weitere Aufgaben	283
III. Die personellen Anstaltsmittel	284
1. Die Anstaltsorganisation	284
a) Generalversammlung	284
b) Bankrat	286
c) Bankausschuss	288
d) Lokalkomitees	289
e) Revisionskommission	289
f) Direktorium	290
g) Lokaldirektionen	292

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	293
a) Bundesversammlung	293
b) Bundesrat	293
c) Eidgenössisches Finanzdepartement	295
3. Das Anstaltspersonal	296
a) Allgemeines; rechtliche Grundlage	296
b) Beamten- und Angestelltenverhältnis	296
c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	298
IV. Die sachlichen Anstaltsmittel	299
1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanz- haushalt	299
2. Das Anstaltsvermögen	301
3. Das Betriebskapital	304
V. Die Staatsaufsicht	307
1. Die Bundesversammlung	307
2. Der Bundesrat	307
VI. Die steuerrechtliche Stellung	309
VII. Das Benutzungsverhältnis	311
1. Die Rechtsnatur	311
a) Allgemeines	311
b) Privatrechtliche Ausgestaltung	311
c) Öffentlich-rechtliche Ausgestaltung	313
2. Der Kontrahierungs-, beziehungsweise Zu- lassungszwang	316
VIII. Die Haftungsverhältnisse	317
IX. Der Rechtsschutz	319
1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis	319
a) Allgemeines	319
b) Zivilgerichtsbarkeit	319
c) Verwaltungsgerichtsbarkeit	320
2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis	321
3. Die Partei- und Prozessfähigkeit	322

Dritter Teil: Gesamtwürdigung des Anstaltsrechts des
Bundes

A. Die personellen Anstaltsmittel	324
I. Die Anstaltsorganisation	324
1. Der Organbegriff im allgemeinen	324
2. Arten von Anstaltsorganen	325
3. Abgrenzung zwischen Organen und Bediensteten ohne Organeigenschaft	326
4. Die einzelnen Anstaltsorgane und die zuge- ordneten Funktionen	328
a) Allgemeines	328
b) Verwaltungsrat	328
c) Verwaltungsausschuss	330
d) Direktion	330
e) Kontrollstelle	330
f) Aufsichtsstelle	331
II. Die Mitwirkung der Bundesbehörden	332
1. Allgemeines	332
2. Die Bundesversammlung	333
3. Der Bundesrat und die Departemente	333
III. Das Anstaltspersonal	334
1. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis	334
a) Rechtliche Grundlage	334
b) Entstehung und Beendigung	335
c) Beamten- und Angestelltenverhältnis	336
d) Rechte und Pflichten der Bediensteten	337
2. Das privatrechtliche Dienstverhältnis	338
a) Begründung und rechtliche Grundlage	338
b) Eignung des privatrechtlichen Dienst- verhältnisses	339

B. Die sachlichen Anstaltsmittel	340
I. Die anwendbaren Buchführungsvorschriften	340
II. Das Anstaltsvermögen	342
1. Die Eigentumsverhältnisse am Anstaltsvermögen	342
2. Das Umlauf- und Anlagevermögen	343
3. Das Finanz- und Verwaltungsvermögen	344
a) Finanzvermögen	344
b) Verwaltungsvermögen	345
III. Das Betriebskapital	347
1. Das Fremdkapital	347
2. Das Eigenkapital	348
a) Allgemeines	348
b) Dotationskapital	349
c) Reserven	350
IV. Die finanzielle Sicherung im besonderen	352
1. Allgemeines	352
2. Möglichkeiten der finanziellen Sicherung	353
3. Die finanzielle Sicherung im Bunde	354
C. Die Staatsaufsicht	356
I. Rechtfertigung der Staatsaufsicht	356
II. Möglichkeiten der Staatsaufsicht	357
1. Allgemeines	357
2. Die präventive Aufsicht	358
3. Die Intraorganaufsicht	358
4. Die repressive Aufsicht	359
III. Träger der Staatsaufsicht	359
1. Die parlamentarische und die bundesrätliche Oberaufsicht im allgemeinen	359
2. Die Eidgenössische Finanzkontrolle	362
3. Das Bundesamt für Organisation	363
4. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation	365
5. Die Geschäftsprüfungskommissionen	367

IV. Einfluss der Staatsaufsicht auf die Anstalts- autonomie	368
D. Die steuerrechtliche Stellung	370
I. Die grundsätzliche Steuerpflicht der öffent- lich-rechtlichen Anstalten	370
1. Die Steuerhoheit von Bund und Kantonen als Ausgangspunkt	370
2. Die Steuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten als Korrelat zur staatlichen Steuerhoheit	370
a) Grundsätzliche Steuerpflicht des Steuer- hoheitsträgers	370
b) Steuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Bundesanstalten	371
c) Öffentlich-rechtliche Anstalten als Steuersubjekte	372
II. Die Steuerbefreiung der Bundesanstalten nach dem geltenden Bundesrecht	373
1. Das positive Befreiungsrecht des Bundes	373
a) Befreiung von kantonalen und kommunalen Steuern	373
b) Befreiung von eidgenössischen Steuern	375
c) Grundzüge der Steuerbefreiung	376
2. Beweggründe für die Steuerbefreiung von Bundesanstalten	377
a) Allgemeines	377
b) Steuerbefreiung aus bundesstaatlichen Beweggründen	377
c) Steuerbefreiung aus gemeinnützigen Beweggründen	378
d) Steuerbefreiung aus verwaltungstech- nischen Beweggründen	380

E. Das Benutzungsverhältnis	381
I. Die Rechtsnatur	381
1. Öffentliche oder privatrechtliche Anstaltsnutzung	381
2. Beschränkung des anstaltlichen Benutzungsverhältnisses auf den begriffswesentlichen Funktionsbereich	382
3. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis	383
a) Öffentliche Anstaltsnutzung als Ausfluss eines besonderen Rechtsverhältnisses	383
b) Merkmale des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses	386
c) Rechtliche Ausgestaltung	389
d) Rechtswirkungen und Schranken	389
4. Das privatrechtliche Benutzungsverhältnis	391
a) Allgemeines	391
b) Rechtliche Ausgestaltung und Merkmale	392
c) Rechtswirkungen und Ursachen	393
II. Die Grundzüge der anstaltlichen Benutzungsordnung	394
1. Inhalt und rechtliche Grundlage	394
2. Gesetzesvollziehungsanspruch oder subjektives Recht	395
a) Anstaltsleistung als Gesetzesvollziehungsanspruch	395
b) Anstaltsleistung als subjektives Recht	396
3. Die Anstaltsgewalt im besonderen	396
III. Der Zulassungs- und Kontrahierungszwang	397
1. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit	397
2. Der anstaltliche Benutzungszwang	398
3. Das Monopol	399

F. Die Haftungsverhältnisse	400
I. Allgemeine Haftungsgrundsätze	400
1. Die Anstalt, beziehungsweise der Anstalts- träger als Haftungssubjekt	400
2. Die subsidiäre Staatshaftung nach Verant- wortlichkeitsgesetz als Sonderfall	401
II. Die anstaltliche Schadenersatzpflicht aus dem Benutzungsverhältnis	402
1. Allgemeines	402
2. Die Schadenersatzpflicht bei privatrecht- licher Nutzungsordnung	403
3. Die Schadenersatzpflicht bei öffentlich- rechtlicher Nutzungsordnung	404
III. Die anstaltliche Schadenersatzpflicht aus un- erlaubten Handlungen der Anstaltsfunktionäre	406
1. Die Schadenersatzpflicht für gewerbliche Verrichtungen	406
a) Anwendbarkeit des Bundesprivatrechts	406
b) Konkrete Ausgestaltung der Anstalts- haftung	408
2. Fälle von Kausal- und Gefährdungshaftung	408
3. Die Schadenersatzpflicht nach dem Verant- wortlichkeitsgesetz des Bundes	409
a) Geltung des Verantwortlichkeitsgesetzes für die Bundesanstalten	409
b) Grundzüge der Haftung	411
c) Subsidiäre Geltung des Verantwortlich- keitsgesetzes	414
d) Haftung des Anstaltsfunktionärs	414
G. Der Rechtsschutz	416
I. Rechtsweg und Verwaltungsweg im allgemeinen	416
1. Grundregel für die Zuweisung von Streit- gegenständen	416
2. Die Erweiterung des Rechtsweges	417
3. Methodischer Hinweis	418

II. Rechtsschutz bei Ansprüchen aus dem Be- nutzungsverhältnis	419
1. Die Zivilgerichtsbarkeit	419
2. Die Verwaltungsrechtspflege	420
a) Verfügungsverfahren als Ausgangspunkt	420
b) Verwaltungsbeschwerde	422
c) Beschwerde an eine Rekurskommission	425
d) Aufsichtsbeschwerde	426
e) Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht	428
f) Beschwerde an das Eidgenössische Ver- sicherungsgericht	430
g) Verwaltungsrechtliche Klage	432
h) Weitere Rechtsschutzmittel und Rechts- behelfe	433
III. Rechtsschutz bei Ansprüchen aus dem Haftungs- verhältnis	434
1. Die Zivilgerichtsbarkeit	434
2. Die verwaltungsrechtliche Klage	437
IV. Die Partei- und Prozessfähigkeit	439
1. Allgemeines	439
2. Die Parteifähigkeit im Anstaltsrecht	439
3. Die Prozessfähigkeit im Anstaltsrecht	440

LITERATURVERZEICHNIS

-
- ARPAGAU RETO: Die selbständigen öffentlichen Anstalten des Kantons Aargau (Diss. Zürich 1968)
- AUBERT JEAN-FRANCOIS: Traité de droit constitutionnel suisse, zwei Bände (Neuchâtel 1967)
- AUTENRIETH FRITZ E.: Die staatsrechtliche Stellung der Schweizerischen Nationalbank (Diss. Zürich 1932)
- BACHOF OTTO: Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 83. Band (1958), S. 208 ff.
- BECKER ERICH: Anstalten des öffentlichen Rechts, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band I, S. 208 ff. (Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956)
- BIRCHMEIER WALTER: Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Zürich 1950)
- BIRRER ANTON: Die Luzerner Kantonalbank (Diss. Freiburg 1962)
- BISSIG BENNO: Die schweizerische Verrechnungsstelle (Diss. Zürich 1942)
- BLUMENSTEIN ERNST: Schweizerisches Steuerrecht (Tübingen 1926/1929), zit. Blumenstein, Steuerrecht
- System des Steuerrechts (3. Auflage, Bern 1971), zit. Blumenstein, System
- BONJOUR ERNEST: Geschichte der schweizerischen Post 1849 - 1949

- BRITT JOSEF: Die Schweizerischen Bundesbahnen, in: VP 23 (1969), S. 136 ff.
- BUEHLER WERNER: Begriff und Form der öffentlichrechtlichen Anstalt als verwaltungsrechtliches Institut (Diss. Zürich 1928)
- BURCKHARDT WALTHER: Zur Sanierung der Bundesbahnen, in: ZBJV 75 (1938), S. 105 ff.
- BUSER JAKOB: Die rechtliche Stellung der Postanstalt nach schweizerischem Recht (Diss. Bern 1912)
- DENZLER HANS RUDOLF: Der Schweizerische Schulrat und die Entwicklung der ETH Zürich 1956 bis 1979, in: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1955 - 1980, Festschrift zum 125 jährigen Bestehen (Zürich 1980)
- EBERSBACH HARRY: Die Stiftung des öffentlichen Rechts, in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Band 35 (Göttingen 1961)
- EGGENSCHWILER ERNST: Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ZBJV 102 (1966), S. 180 ff.
- ENGELI HANS RUDOLF: Die Schweizerische Nationalbank. Die rechtliche Natur ihrer Organisation und ihrer Funktionen (Diss. Zürich 1944)
- FAVRE JOHN/WICK JOSEF: Das schweizerische Transportrecht für Eisenbahnen und Schiffe (Basel 1949)
- FLEINER FRITZ: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (8. Auflage, Aalen 1963), zit. Fleiner F. .
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA: Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Zürich 1949, unveränderter Neudruck 1976)

- FLEINER THOMAS: Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts (2. Auflage, Zürich 1980), zit. Fleiner T.
- FORSTHOFF ERNST: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil (10. Auflage, München 1973)
- FORSTMOSER PETER: Das Obligationenrecht, Band VII, 4. Abteilung: Die Genossenschaft, Art. 828 - 926 OR (Bern 1972/1974)
- FORSTMOSER PETER/MEIER-HAYOZ ARTHUR: Einführung in das schweizerische Aktienrecht (2. Auflage, Bern 1980)
- FREI HANS: Betriebliche Organisation und Leistung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Diss. St. Gallen 1952)
- GEERING WALTER: Zum Rechtsbegriff "Anstalt", in: ZSR NF 42 (1923), S. 121 ff.
- GIACOMETTI ZACCARIA: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Band I (Zürich 1960)
- GIORGIO HANS: Die Organisationsformen in der Sozialversicherung, in: SJZ 17 (1921), S. 257 ff.
- GOTTLIEB ROLF: Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Diss. Lausanne 1939)
- GRISEL ANDRE: Droit administratif suisse (Neuchâtel 1970)
- GUGGENBUEHL GOTTFRIED: Geschichte der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der ETH (Zürich 1955)
- GUHL THEO/MERZ HANS/KUMMER MAX: Das Schweizerische Obligationenrecht (7. Auflage, Zürich 1980)

- GULDENER MAX: Schweizerisches Zivilprozessrecht (3. Auflage, Zürich 1979)
- GUTZWILLER MAX: Das Obligationenrecht, 6. Teil: Genossenschaft, Handelsregister und kaufmännische Buchführung, zwei Bände (Zürich 1972/1974)
- GYGI FRITZ: Die Beschwerdebefugnis im Verwaltungsprozess, in: ZFl 61 (1960), S. 473 ff., zit. Gygi, Beschwerdebefugnis
- Bundesverwaltungsrechtspflege (Bern 1979), zit. Gygi, BVRP
- Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, in: Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes, S. 111 ff. (Wien/New York 1976), zit. Gygi, Festschrift
- Die Rechtsgestalt der Universität, in: ZBJV 106 (1970), S. 133 ff., zit. Gygi, Universität
- Eidgenössische und kantonale Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ZBJV 112 (1976), S. 281 ff., zit. Gygi, VGBK
- HADORN PETER: Die öffentliche Anstalt mit besonderer Berücksichtigung des bernischen Rechts (Diss. Bern 1929)
- HAGMANN PETER: Die Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinden im Kanton Solothurn (Diss. Bern 1947)
- HANGARTNER YVO: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation (Zürich 1980)

- HILLE ERNST-JOACHIM: Der Anstaltscharakter der eidgenössischen Post und seine Auswirkungen (Diss. Basel 1951)
- HIS EDUARD: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, 3. Band: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914 (Basel 1938)
- HOEHN ERNST: Steuerrecht (2. Auflage, Bern 1975)
- HUBER ERNST RUDOLF: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band I (2. Auflage, Tübingen 1953)
- HUENERWADEL ARNOLD: Ueber die Organisation und Rechtsstellung der selbständigen öffentlichen Unternehmungen des Kantons Zürich (Diss. Zürich 1945)
- JECHT HANS: Die öffentliche Anstalt, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 10 (Berlin 1963)
- IMBODEN MAX/RHINOW RENE A.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil (5. Auflage, Basel und Stuttgart 1976), zit. Imboden/Rhinow, VR I
- Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II: Besonderer Teil (5. Auflage, Basel und Stuttgart 1976), zit. Imboden/Rhinow, VR II
- IM HOF ADOLF: Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis, in: ZSR NF 48 (1929), S. 231 a ff.
- KAEFER KARL: Die kaufmännische Buchführung, Artikel 957 - 964; 1. Teilband: Grundlagen und Artikel 957 OR; 2. Teilband: Artikel 958 - 964 OR (Bern 1981)

- KAENZIG ERNST: Die eidgenössische Wehrsteuer (Direkte Bundessteuer). Die eidgenössischen Steuern, Zölle und Abgaben, Band IV (2. Auflage, Basel 1982).
- KAUFMANN OTTO K.: Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, hrsg. von Mosler Hermann, Band 44, S. 555 ff. (Köln/Berlin 1967), zit. Kaufmann, Haftung
- Die Verantwortlichkeit der Beamten und die Schadenersatzpflicht des Staates in Bund und Kantonen, in: ZSRNF 72 (1953), S. 201 ff., zit. Kaufmann, Verantwortlichkeit
- KELLER THEO: Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, S. 161 ff. (2. Auflage, Tübingen 1955)
- KERN THEODOR: Das Dienstrecht des Bundespersonals (Diss. Bern 1935)
- KISSLING ANTON: Partei- und Prozessfähigkeit der öffentlichen Anstalten und Körperschaften, in: ZBl 63 (1962), S. 249 ff.
- KLEINER BEAT: Die Gesetzgebung über das Bankwesen in Bund und Kantonen (2. Auflage, Zürich 1979)
- KOEHL GUIDO: Die besonderen Gewaltverhältnisse im öffentlichen Recht (Diss. Bern 1955)
- KOETTGEN ARNOLD: Die Organisationsgewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 16, S. 154 ff. (Berlin 1958)

- KUHN MORITZ: Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten auf Grund des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958, mit besonderer Berücksichtigung von Art. 3 und 12 (Diss. Zürich 1971)
- KULL ERNST: Aufbau des Personalkörpers in der Hoheitsverwaltung, in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band II, S. 37 ff. (Einsiedeln/Köln 1944)
- KUMMER MAX: Grundriss des Zivilprozessrechts (3. Auflage, Bern 1978)
- MARTI HANS: Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung (Basel 1976)
- MAURER ALFRED: Recht und Praxis der schweizerischen obligatorischen Unfallversicherung (2. Auflage, Bern 1963), zit. Maurer, SUVA
- Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band I: Allgemeiner Teil (Bern 1979), zit. Maurer, Sozialversicherungsrecht
- Geschichte des schweizerischen Sozialversicherungsrechts (Berlin 1981), zit. Maurer, Geschichte
- MAYER OTTO: Deutsches Verwaltungsrecht, Band II (3. Auflage, München/Leipzig 1924)
- MERZ PETER: Notenbankpolitik mit Vereinbarungen. Die Praxis der Schweizerischen Nationalbank aus juristischer Sicht, in: St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht (Diss. St. Gallen 1981)
- METZ MARKUS: Der direkte Verwaltungsprozess in der Bundesrechtspflege (Basel und Stuttgart 1980)

- MEIER H.R.: Der Personalaufbau in der Betriebsverwaltung, in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band II, S. 53 ff. (Einsiedeln/Köln 1944)
- MORANT ALBERT: Organisation und Zuständigkeit der Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe, in: VP 23 (1969), S. 40 ff.
- MOSER WERNER: Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz (Diss. Zürich 1969)
- MUELLER BERNHARD: Die Haftung der Eidgenossenschaft nach dem Verantwortlichkeitsgesetz, in: ZBJV 105 (1969), S. 341 ff.
- NAWIASKY HANS: Das Rechtsverhältnis zwischen den öffentlichen Betrieben und ihren Benützern, in: SJZ 36 (1939/1940), S. 197 ff.
- NEF HANS: Oeffentlichrechtliche und privatrechtliche Anstellung, in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band II, S. 23 ff. (Einsiedeln/Köln 1944)
- NIGGLI RUDOLF: Gemeinnützigkeit als Steuerbefreiungsgrund (Diss. Zürich 1945)
- NOBEL PETER: Anstalt und Unternehmung (Diessenhofen 1978), zit. Nobel, Anstalt
- Praxis zum öffentlichen und privaten Bankenrecht der Schweiz (Bern 1979), zit. Nobel, Bankenrecht
- OBRECHT KARL: Ueber die Rechtsnatur der schweizerischen Kantonalbanken (Diss. Zürich 1936)
- OETIKER JULIUS: Das Bundes-Gesetz über das Postregal vom 5.4.1894 (Diss. Zürich 1901)

- OFTINGER KARL: Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band I: Allgemeiner Teil (4. Auflage, Zürich 1975), zit. Oftinger, Haftpflichtrecht I
- Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band II: Besonderer Teil, 1. und 2. Hälfte (3. Auflage, Zürich 1970/1972), zit. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, bzw. II/2.
- PALLMANN HANS: Reden zur Feier des hundertjährigen Bestehens der Eidgenössischen Technischen Hochschule, in: ETH Kultur- und Staatswissenschaftliche Schriften, 1956, Heft 92, S. 22 ff.
- PORTMANN PETER: Organ und Hilfsperson im Haftpflichtrecht (Diss. Bern 1958)
- PORTNER CARLO: Die Anstaltsgewalt öffentlicher Schulen mit Beispielen aus dem zürcherischen Recht (Diss. Zürich 1979)
- PUETTNER GUENTER: Die öffentlichen Unternehmen (Bad Homburg v.d.H./Berlin/Zürich 1969)
- RAMSTEIN KURT: Die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Diss. Bern 1957)
- REICHMUTH ALFRED: Das schweizerische Alkoholmonopol (Diss. Zürich 1971)
- RIEMER HANS MICHAEL: Das Personenrecht, 3. Abteilung, Die juristischen Personen, dritter Teilband: Die Stiftungen (Art. 80 - 89 bis ZGB) (Bern 1975)
- RUCK ERWIN: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Band I: Allgemeiner Teil (3. Auflage, Zürich 1951), zit. Ruck, VR I

- Schweizerisches Verwaltungsrecht,
Band II: Besonderer Teil (3. Auflage, Zürich 1953), zit. Ruck, VR II
- RUEFNER WOLFGANG: Formen öffentlicher Verwaltung im Bereiche der Wirtschaft, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 44 (Berlin 1967)
- SALADIN PETER: Das Verwaltungsverfahren des Bundes (Bern 1979)
- SALIS VON LUDWIG RUDOLF: Schweizerisches Bundesrecht, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29.5.1874, Band IV (2. Auflage, Bern 1903)
- SCHLUETER WOLFGANG: Behörde und Anstalt, eine begriffliche Unterscheidung (Diss. Münster 1960)
- SCHMID BEAT: Die Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank und ihre rechtliche Stellung (Diss. Bern 1979)
- SCHUERMANN LEO: Wirtschaftsverwaltungsrecht (Bern 1978), zit. Schürmann, WVR
- Nationalbankgesetz und Ausführungserlasse (Bern 1980), zit. Schürmann, NBG
- Das Recht der gemischtwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen mit privatrechtlicher Organisation, in: ZSR NF 72 (1953), S. 65 a ff.
- SCHWARZENBACH HANS R.: Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz (Zürich 1970), zit. Schwarzenbach, Haftung
- Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts (8. Auflage, Bern 1980), zit. Schwarzenbach, VR

- SEILER WALTER: Der Entwurf zu einem neuen Unfallversicherungsgesetz. Sonderdruck aus: SZS, 21. Jahrgang (1977), Heft 1
- STADLIN PAUL: Die Befreiung des Bundes von der kantonalen Steuerhoheit (Diss. Zürich 1943)
- STAEHELIN PHILIPP: Die rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons Thurgau (Diss. Freiburg 1972)
- STEIGER VIKTOR JAKOB: Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung (4. Auflage, Bern 1971)
- STOBER ROLF: Wirtschaftsverwaltungsrecht (2. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980)
- STOCKER HANS F.: Die Butyra als Instrument der staatlichen Lenkung der Schweizerischen Butterwirtschaft (Diss. Zürich 1973)
- THALMANN WALTER: Vom neuen Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes, in: ZBl 59 (1958), S. 321 ff.
- TUASCN VICENTE/ROMANENS MEINRAD: Das Recht der Schweizerischen PTT-Betriebe (3. Auflage, Bern 1980)
- ULRICH WALTER: Die rechtsfähigen öffentlichen Anstalten des Kantons Solothurn (Diss. Zürich 1972)
- URNER KLAUS: Vom Polytechnikum zur Eidgenössischen Technischen Hochschule: Die ersten hundert Jahre 1855 - 1955 im Ueberblick, in: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1955 - 1980, Festschrift zum 125 jährigen Bestehen (Zürich 1980)
- URSPRUNG HEINRICH: Wachstum und Umbruch, in: Poly 12, Schriftenreihe der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, hrsg. von der Kommission für die Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften (Basel/Stuttgart 1978)

- VALLENDER KLAUS A./DAVID EUGEN: Leitsätze zum OG und VwVG
(Bern 1978)
- WALDKIRCH VON HANS: Die öffentlich-rechtliche Stellung der
Schweizerischen Bundesbahnen (Diss.
Zürich 1927)
- WASER OSCAR E.: Die schweizerische Kranken- und Unfall-
versicherung (Diss. Zürich 1922)
- WEBER WERNER: Juristische Person des öffentlichen
Rechts, in: Handwörterbuch der Sozial-
wissenschaften, Band V, S. 449 ff.
(Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956),
zit. Weber, Juristische Person
- Körperschaften des öffentlichen Rechts,
in: Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften, Band VI, S. 38 ff. (Stutt-
gart/Tübingen/Göttingen 1956), zit.
Weber, Körperschaften
- WEDER MANFRED: Die öffentlichen Anstalten des Kantons
St. Gallen (Diss. Freiburg 1954)
- WENGER KARL: Die öffentliche Unternehmung, in: For-
schungen aus Staat und Recht 10 (Wien/
New York 1969)
- WIEDERKEHR ARMIN: Die Rechtsstellung der Schweiz. Tele-
graphen- und Telephon-Anstalt (Diss.
Zürich 1924)
- WOLFF HANS J./BACHOF OTTO: Verwaltungsrecht I (9. Auflage,
München 1974), zit. Wolff/Bachof, VR I
- Verwaltungsrecht II, Organisations- und
Dienstrecht (4. Auflage, München 1976),
zit. Wolff/Bachof, VR II
- Verwaltungsrecht III, Ordnungs-, Lei-
stungs- und Verwaltungsverfahrenrecht
(4. Auflage, München 1978), zit.
Wolff/Bachof, VR III

- WOLFER ERNST: Organisation und rechtliche Stellung
der Schweizerischen Unfallversicherungs-
anstalt in Luzern (Diss. Zürich 1931)
- WYSS FRITZ: Der Schweizerische Postcheck (Diss.
Bern 1943)

Weitere Literaturangaben und Hinweise auf nur vereinzelt
herangezogene Literatur sind in den Fussnoten zum Text zu
finden.

VERZEICHNIS DER GRUNDLEGENDEN RECHTSERLASSE

Allgemeine Erlasse

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, SR 101 (BV)
- Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26.3.1934, SR 170.21 (GarG)
- Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14.3.1958, SR 170.32 (VG)
- Vollziehungsverordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30.12.1958, SR 170.321 (V zum VG)
- Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23.3.1962, SR 171.11 (GVG)
- Geschäftsreglement des Nationalrates vom 4.10.1974, SR 171.13 (GRN)
- Geschäftsreglement des Ständerates vom 16.9.1975, SR 171.14 (GRS)
- Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 19.9.1978, SR 172.010 (VwOG)
- Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter vom 9.5.1979, SR 172.010.15
- Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation vom 19.12.1980, SR 172.010.58 (BBO)

- Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. 11.1914, SR 172.011 (BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente)
- Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20.12.1968, SR 172.021 (VwVG)
- Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung vom 8.12.1952, SR 172.056.11
- Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30.6.1927, SR 172.221.10 (BtG)
- Beamtenordnung I vom 10.11.1959, SR 172.221.101 (BO I)
- Beamtenordnung II vom 10.11.1959, SR 172.221.102 (BO II)
- Beamtenordnung III vom 29.12.1964, SR 172.221.103 (BO III)
- Verordnung über das Dienstverhältnis der Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung und der Post-, Telefon- und Telegraphenbetriebe (Angestelltenordnung) vom 10.11.1959, SR 172.221.104 (AngO)
- Bundesratsbeschluss über das Aemterverzeichnis vom 18.10.1972, SR 172.221.111 (Aemterverzeichnis)
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.12.1943, SR 173.110 (OG)
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907, SR 210 (ZGB)
- Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30.3.1911, SR 220 (OR)

- Bundesgesetz betreffend die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Post vom 28.3.1905, SR 221.112.742 (EHG)
- Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22.3.1974, SR 313.0 (VStrR)
- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18.12.1968, SR 611.0 (FHG)
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28.6.1967, SR 614.0 (FKG)
- Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer vom 9.12.1940, SR 642.11 (WStB)
- Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19.12.1958, SR 741.01 (SVG)
- Verordnung über verschiedene Rekurskommissionen (VVRK) vom 3.9.1975, SR 831.161

Post-, Telegraf- und Telefonbetriebe

- PTT-Organisationsgesetz vom 6.10.1960, SR 781.0 (PTT-OG)
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Organisation der Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe (PTT-Organisationsgesetz) vom 22.6.1970, SR 781.01 (V zum PTT-OG)
- Postverkehrsgesetz vom 2.10.1924, SR 783.0 (PVG)
- Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz vom 1.9.1967, SR 783.01 (PVV)
- Vollziehungsverordnung II zum Bundesgesetz betreffend den Postverkehr (Automobilkonzessionsverordnung) vom 4.1.1960, SR 744.11 (V II zum PVG)

- Bundesgesetz betreffend den Telegrafen- und Telefonverkehr (Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz) vom 14.10.1922, SR 784.10 (TVG)
- Verordnung (1) zum Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz (Allgemeine Bestimmungen und Konzessionsverordnung) vom 10.12.1973, SR 784.101 (V I zum TVG)
- Verordnung (2) zum Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz (Telegrafenordnung) vom 31.8.1977, SR 784.102.
- Verordnung (3) zum Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz (Telefonordnung) vom 13.9.1972, SR 784.103.

Schweizerische Bundesbahnen

- Eisenbahngesetz vom 20.12.1957, SR 742.101 (EBG)
- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23.6.1944, SR 742.31 (SBBG)
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20.12.1971, SR 742.311 (V zum SBBG)
- Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 1982 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen, SR 742.37 (BB über den Leistungsauftrag 1982)
- Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 11.3.1948, SR 742.40 (TG)
- Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen (Transportreglement) vom 2.10.1967, SR 742.401 (TR)

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

- Bundesgesetz betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule vom 7.2.1854, SR 414.110 (ETHG)
- Bundesbeschluss über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Uebergangsregelung) vom 24.6.1970, SR 414.110.2 (UeR)
- Bundesbeschluss über die Verlängerung und Aenderung des Bundesbeschlusses über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Uebergangsregelung) vom 20.6.1975, SR 414.110.21
- Reglement für die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ) vom 16.4.1924, SR 414.131 (ETHR)

Eidgenössische Alkoholverwaltung

- Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21.6.1932, SR 680 (AlkG)
- Bundesbeschluss zum Alkoholgesetz vom 20.6.1980, SR 680.0 (BB zum AlkG)
- Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei vom 23.6.1944, SR 680.1 (HbrG)
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) und zum Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei vom 6.4.1962, SR 680.11 (AlkV) .

Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

- Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13.6.1911, SR 832.01 (KUVG)
- Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20.3.1981, BB1 1981 I 743; ab 1983: SR 832.21 (UVG)
- Reglement über die Organisation der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Organisationsreglement) vom 7.7.1972, SR 832.021.2 (Org Regl)
- Verordnung I über die Unfallversicherung vom 25.3.1916, SR 832.21 (V I zur UV)
- Verordnung II über die Unfallversicherung vom 3.12.1917, SR 832.22 (V II zur UV)
- Verordnung über die Verhütung von Berufskrankheiten vom 23.12.1960, SR 832.320

Schweizerische Nationalbank

- Nationalbankgesetz vom 23.12.1953, SR 951.11 (NBG)

Weitere eidgenössische Erlasse sind in den Fussnoten zum Text zu finden.

VERZEICHNIS DER AMTLICHEN PUBLIKATIONEN UND ZEITSCHRIFTEN

- Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat (Sten Bull)
- Bundesblatt (BBl)
- Eidgenössische Gesetzessammlung, seit 1948: Sammlung der eidgenössischen Gesetze (AS)
- Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (BGE)
- Führer durch die obligatorische Unfallversicherung (26. Auflage, Ausgabe Dezember 1979; zit. Führer)
- Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte "Zukunft des Parlaments" vom 29.6.1978 (Schlussbericht)
- Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ)
- Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung (SZS)
- Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl)
- Staatskalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1981/1982
- Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)
- Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (1927 - 1963; VEB)
- Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (ab 1964; VPB)
- Verwaltungspraxis, Monatsschrift für die Verwaltung (VP)

- Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV)
- Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)
- 75 Jahre Schweizerische Nationalbank. Die Zeit von 1957 bis 1982 (SNB-Jubiläumsschrift)
- 50 Jahre SUVA 1918 - 1968 (SUVA-Denkschrift)
- Geschäftsberichte, Jahresrechnungen und Voranschläge der einzelnen Bundesanstalten und des Bundes

Die SNB-Jubiläumsschrift erschien erst nach Abschluss der vorliegenden Arbeit und wurde deshalb im wesentlichen nur in den Fussnoten berücksichtigt.

ERSTER TEIL: Wesen der öffentlich-rechtlichen
 Anstalt

A. Der Anstaltsbegriff im allgemeinen

I. Die Begriffsumschreibung von Otto Mayer als Ausgangspunkt

Die klassische Definition der Anstalt ¹ stammt von Otto Mayer, der diese Einrichtung wie folgt umschreibt: "Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind" ².

Otto Mayer's Begriffsbildung wurde grundsätzlich von der vorherrschenden Verwaltungslehre übernommen und anerkannt ³, obwohl diese Definition in jüngster Zeit gewisse Erosionserscheinungen zu zeigen beginnt ⁴. Dieser herkömmliche Anstaltsbegriff ist insbesondere insofern unbefriedigend, als er keine genaue Abgrenzung zu den übrigen Rechtsformen mittelbarer Staatsverwaltung erlaubt, die bekanntlich ebenfalls über einen "Bestand von persönlichen und sächlichen Mitteln" zu einem besonderen öffentlichen Zweck verfügen ⁵; bei einer weiten Auslegung der Anstandsdefinition ist nach verschiedentlich vertretener Auffassung gar die Unterscheidung von den als privatrechtliche Ge-

1 Zur Entstehung und Entwicklung des Anstaltsbegriffs vgl. insbesondere Jecht, S. 11 ff.

2 Mayer, S. 268.

3 Sinngemäss Wolff/Bachof, VR II, S. 364.

4 Näheres hiezu bei Nobel, Anstalt, S. 238.

5 Arpagaus, S. 2; Portner, S. 5 f.

sellschaften organisierten Unternehmungen kaum durchführbar ¹. Dessen ungeachtet wird von vielen Autoren der obige Anstaltsbegriff trotz der ihm anhaftenden Mängel als der beste und treffendste betrachtet ². Die vorliegende Arbeit soll dazu Anlass geben, diese Definition der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu überdenken, wobei für unsere Erörterungen von der Grundform ausgegangen wird.

II. Der Bestand von personellen und sachlichen Mitteln

Als Ausgangspunkt für die Begriffsumschreibung dienen uns die zu einer Einheit zusammengefassten Menschen und Sachmittel. Diesbezüglich sei allerdings erwähnt, dass die eingehende Behandlung dieser "äusseren Grundlage" der öffentlichen Anstalt im dritten Teil der vorliegenden Arbeit erfolgen wird.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jede Staatsaufgabe nur mit einem Bestand von personellen und sachlichen Mitteln durchgeführt werden kann ³. Da auch die Anstalt eine solche Staatsaufgabe zu erfüllen hat, bedarf sie eben eines derartigen wirtschaftlichen Substrates, welches technisch zu einer Einheit zu-

1 Näheres bei Püttner, S. 59. Nach Ulrich, S. 3, passt der Inhalt dieses formellen Begriffs nicht nur auf die Anstalt, sondern mangels Spezifizierung auch auf jede staatliche Verwaltungseinheit.

2 Vgl. die bei Schlüter, S. 47, zitierte Literatur; vgl. ferner Ulrich, S. 3.

3 Bühler, S. 28.

sammengefasst ¹ und aus dem Bereich der allgemeinen Staatsverwaltung ausgeschieden wird. Ferner ist zu beachten, dass für die Anstalt die Verbindung sowohl von sachlichen (d.h. Gebäuden, Bargeld, Forderungen, Rechten und dgl.) als auch von persönlichen Mitteln (Gesamtheit aller Bediensteten mit und ohne Organqualität) wesensbestimmend ist ²; eine Anstalt mit nur einem dieser Elemente ist undenkbar ³. "Der persönlichen Organisation bedarf es, um die sachlichen Mittel den Anstaltsbenützern dienstbar zu machen" ⁴.

III. Die Anstaltsträgerschaft

Träger der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist diejenige Hoheitsperson, die sowohl für die Gründung als auch für die Auflösung der betreffenden Organisationsform zuständig ist. Der Träger bedient sich der öffentlich-rechtlichen Anstalt als Mittel zur Erledigung seiner Aufgaben, er widmet sie einem bestimmten Zweck, legt ihre Organisation in den Grundzügen fest und ernennt ihre obersten Organe ⁵. Die Anstalt ist mit anderen Worten "Organ oder Glied ihres externen Trägers (des Anstaltsherrn)" ⁶,

1 Fleiner F., S. 322; Bühler, S. 27; Ruck, VR I, S. 72; Keller, S. 190.

2 Jecht, S. 37.

3 Bühler, S. 28; Ulrich, S. 70.

4 Ulrich, S. 70.

5 Näheres hiezu bei Ruck, VR I, S. 79; Huber, S. 115; Schlüter, S. 52; Stähelin, S. 7. Vgl. ferner BGE 105 Ib 357; 98 Ib 67.

6 Wolff/Bachof, VR II, S. 366.

nämlich entweder des Staates oder einer anderen öffentlichen Körperschaft ¹.

Das Rechtsverhältnis des Muttergemeinwesens zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts wird dadurch geprägt, dass es öffentlich-rechtlichen Charakter besitzt; es handelt sich dabei um ein Gewaltverhältnis, kraft dessen der Anstaltsträger rechtlichen und tatsächlichen Einfluss auf die Ausführung und Gestaltung der der Anstalt obliegenden Aufgaben nimmt ².

Der öffentlich-rechtlichen Anstalt kommt wesensnotwendig eine gewisse Verselbständigung gegenüber ihrem Träger zu ³. Nur jene Verwaltungsabteilungen sollen als öffentliche Anstalten bezeichnet werden, welche von der Trägerschaft, in der Regel von der allgemeinen Verwaltung, sachlich getrennt und welche als ein bis zu einem gewissen Grade verselbständigtes Unternehmen geführt werden ⁴. Für die öffentlich-rechtliche Anstalt wird ein "selbständiger Lebensbereich" ⁵, ein "Bereich eigener Sachverantwortung" ⁶ gefordert, innerhalb dessen die Unabhängig-

1 Vgl. die zwei ebenzitierten Bundesgerichtsentscheide (siehe oben, S. 4, N. 5). Nach Forsthoff, S. 495, ist die rechtsfähige Anstalt immer eine Gründung der Verwaltung.

2 Schlüter, S. 52; Stähelin, S. 7. Vgl. auch Fleiner F., S. 323; Hadorn, S. 23; Bühler, S. 80.

3 Stähelin, S. 13. Vgl. hiez u auch Gygi, Universität, S. 134.

4 Hadorn, S. 17; Bühler, S. 29; Püttner, S. 59; Portner, S. 8.

5 Köttgen, S. 184.

6 Jecht, S. 64. Er seinerseits betrachtet die Anstalt als einen funktional bestimmten Organisationstyp öffentlicher Verwaltung, wobei er als Abgrenzungskriterium zur unmittelbaren Staatsverwaltung alleine auf das Merkmal des "ungebundenen Steuerungsraums" abstellt; Jecht, S. 61 ff.

keit von staatlichen Einwirkungen gewährleistet werden soll. Die Anstalt arbeitet somit innerhalb eines ihr zugewiesenen Geschäftskreises selbständig, weshalb man in diesem Zusammenhang von dem für diese Organisationsform typischen eigenen Wirkungskreis spricht ¹.

IV. Die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse

1. Allgemeines; die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe

Ein weiteres Begriffsmerkmal der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist die Ausrichtung ihrer Tätigkeit im öffentlichen Interesse.

Einleitend sei festgehalten, dass ein Gemeinwesen grundsätzlich berechtigt ist, aufgrund seiner Organisationsgewalt eine bestimmte Aufgabe aus dem Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung auszuscheiden und diese Tätigkeit einem besonderen Verwaltungsverband zu übertragen. Der Zweck der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist mit anderen Worten stets ein staatseigener Verwaltungszweck, der aus verwaltungs- und rechtstechnischen Gründen nicht im Rahmen der staatsunmittelbaren Verwaltung verfolgt wird. Der Anstaltsträger bedient sich somit der Anstalt als Mittel zur Erledigung seiner Verwaltungsaufgaben ². Zu betonen bleibt, dass die Anstalt auf jedem Gebiet staatlicher Tätig-

1 Rüfner, S. 245. Auf das Problem der Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt wird unten, lit. E, näher eingetreten.

2 Näheres hiezu bei Becker, S. 208; Huber, S. 115; Schlüter, S. 52; Stober, S. 157.

keit zu finden ist ¹. Unrichtig ist es unseres Erachtens, die Organisationsform "öffentlich-rechtliche Anstalt" dem Bereich der leistenden Verwaltung vorenthalten zu wollen, wie dies insbesondere von Jecht postuliert wird ². Obwohl anerkannt werden muss, "dass die öffentliche Anstalt vornehmlich ein Organisationstyp der öffentlichen Leistungsverwaltung ist" ³, kommt diese Einrichtung auch im Bereich der Eingriffsverwaltung vor ⁴. Unabhängig davon, ob die erwähnte Institution der Leistungsverwaltung oder der Eingriffsverwaltung dient, gilt für sie die Regel, dass sie zur Erfüllung ihres vom Muttergemeinwesen festgelegten öffentlichen Zwecks verpflichtet ist ⁵.

2. Das öffentliche Interesse im besonderen

Nun ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Verwaltung in Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur dann handeln soll, wenn ihre Tätigkeit durch das Gemeinwohl gerechtfertigt ist ⁶. Dieser

1 Schlüter, S. 63; Püttner, S. 59.

2 Jecht, S. 49 ff., insbesondere S. 53 und S. 67.

3 Wolff/Bachof, VR II, S. 366. Vgl. auch Becker, S. 208 f.; Portner, S. 7.

4 Derselben Ansicht Rübner, S. 246; Stähelin, S. 66 f. Als Beispiel sei an dieser Stelle die Alkoholverwaltung genannt, welche mit dem Ziel der Bekämpfung des Alkoholismus und der Förderung der Volksgesundheit den Bürger in dessen Freiheit empfindlich einschränkt.

5 Ruck, VR I, S. 74.

6 Ruck, VR I, S. 201. Vgl. auch Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 57, B; Püttner, S. 200 ff.; Fleiner T., S. 16 ff.

Grundsatz hat selbstverständlich auch für die öffentlich-rechtliche Anstalt durchaus seine Berechtigung. In der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe für ein Gemeinwesen ¹ hat die Anstalt zweifelsohne der Förderung des öffentlichen Interesses zu dienen ². Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, wollte man sich mit dem Begriff des öffentlichen Interesses, einem sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff ³, näher auseinandersetzen. An dieser Stelle sei lediglich festgehalten, dass eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse der ganzen Bevölkerung oder einem grösseren Teil derselben zugute kommen soll; der Begriff des öffentlichen Interesses seinerseits hängt von der Entwicklung der Sitten und der Anschauungen ab ⁴. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten ⁵ erübrigt sich allerdings eine weitere Erörterung, da bei diesen Organisationsformen ihr Träger in deren Gründungserlassen regelmässig den allgemeinen öffentlichen Zweck konkret umschreibt, den die betreffende Anstalt zu verfolgen hat ⁶.

1 BGE 105 Ib 357; 98 Ib 67.

2 In der Verwaltungsrechtslehre werden die Begriffe Gemeinwohl, öffentliches Interesse, allgemeine Wohlfahrt, allgemeiner Nutzen u.a.m. als gleichbedeutend verwendet; vgl. Ruck, VR I, S. 200.

3 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 57, B, V; Fleiner T., S. 40 und S. 124; Grisel, S. 173; Schwarzenbach, VR, S. 101. Vgl. ferner BGE 94 I 135; 91 I 75.

4 Grisel, S. 171; Schwarzenbach, VR, S. 101. Vgl. auch Ruck, VR I, S. 73; Ulrich, S. 29.

5 Wie übrigens auch für alle öffentlich-rechtlichen Unternehmungen.

6 Sinngemäss Ruck, VR I, S. 200.

3. Verhältnis zwischen Gemeinwohl und Gewinnerzielung

In der Folge sei kurz auf die Problematik eingetreten, ob der Organisationstyp "Anstalt" neben der ausreichenden Wahrung von öffentlichen Interessen einen Reingewinn erzielen kann, ohne dabei in einen Interessenkonflikt zu geraten. Erfahrungsgemäss gibt es nämlich zahlreiche staatliche Betätigungen zur Förderung des Gemeinwohls, die als Nebenerscheinung die Erwirtschaftung eines Gewinns bezwecken.

Diesbezüglich ist einerseits zu bedenken, dass die Tatsache der Erwirtschaftung eines Geldertrages durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt nicht bedeuten soll, das "Primat des Gemeinwohlzweckes" sei preisgegeben worden ¹. Andererseits liegt eine angemessene Gewinnerzielung, wenn auch nur mittelbar, im Gesamtinteresse des Staates, in dessen Kassen diese Einnahmen gewöhnlich fliessen. In der geltenden Verwaltungsrechts-Doktrin wird allgemein die Auffassung vertreten, dass sich bei der Anstalt Gemeinnützigkeit und begrenzte Gewinnerzielungsabsicht keineswegs ausschliessen müssen, solange die fiskalischen Interessen nur als Nebenzweck verfolgt werden ².

1 Keller, S. 186; Schürmann, Unternehmungen, S. 82 a und S. 105 a.

2 Ruck, VR I, S. 73; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 57, B, IV, b, 3; Grisel, S. 172; Rübner, S. 148 f.; Püttner, S. 204 f.; Keller, S. 186 ff.; Stähelin, S. 12; Ulrich, S. 30; BGE 94 I 551. Eine gegenteilige Ansicht wird zum Beispiel von Bühler, S. 9 ff., vertreten; seines Erachtens kann es sich bei einem Unternehmen, welches mit Gewinnabsicht betrieben wird, nicht um eine öffentliche Anstalt handeln.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt das Gewinnprinzip lediglich subsidiär zum Gemeinwohlprinzip anerkannt wird. Nicht im öffentlichen Interesse und demnach abzulehnen ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die in erster Linie nach Gewinnmaximierung orientiert ist oder die auf die Erlangung unangemessener, weder durch Anlagekosten noch durch Risiko gerechtfertigter Gewinne hin arbeitet ¹. Im Falle eines Konfliktes zwischen Gemeinwohlzweck und Gewinnerzielung wird von einer Anstalt selbstverständlich erwartet, dass der Tätigkeit im öffentlichen Interesse Vorrang gegeben wird ².

4. Die Anstalt als Kostendeckungs-, Ueberschuss- oder Zuschussbetrieb

Aus den obigen Erwägungen können wir schliessen, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt als Kostendeckungs- oder als Ueberschussbetrieb konzipiert werden kann, je nachdem, ob die Anstalt in ihrer Tätigkeit im öffentlichen Interesse lediglich ihre Selbstkosten erwirtschaftet oder ob sie auf die Erzielung von Gewinnen trachtet ³. Als Zuschussbetriebe sind schliesslich diejenigen Anstalten zu bezeichnen, die ständig unrentabel sind und folglich mit Mitteln des Gemeinwesens ihre Selbstkosten

1 RUFNER, S. 147. Ein derartiges Vorgehen wäre als eine unerlaubte Konkurrenzierung der Privatwirtschaft auszulegen.

2 Stähelin, S. 12; Ulrich, S. 30.

3 Keller, S. 187.

teilweise oder gar gesamthaft decken müssen¹. Falls der Betrieb einer derartigen Anstalt durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt ist, "so bieten auch fortlaufende Verluste der Anstalt rechtlich keinen zwingenden Grund zu ihrer Schliessung; vielmehr werden öffentliche Anstalten (...) wegen der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben regelmässig auch als sogenannte Defizitbetriebe weitergeführt"².

V. Die Bestanddauer

Schliesslich verlangt die Zweckbestimmung der Anstalt, dass die "Art der Anstaltseinrichtung den dauernden Charakter in sich tragen" muss³. Die durch den Träger an die Anstalt delegierte Tätigkeit im öffentlichen Interesse soll sich also über eine längere Zeitspanne erstrecken, wenn auch dem Muttergemeinwesen grundsätzlich das Recht vorbehalten bleibt, die Anstalt jederzeit aufheben zu können. Nach diesen Erwägungen ergibt sich somit, dass "Einrichtungen bloss vorübergehenden Charakters, die nur als Hilfsmittel zur Errichtung eines Werkes dienen", nicht als öffentlich-rechtliche Anstalten qualifiziert werden können⁴.

1 Keller, S. 187. Hiezu gehören beispielsweise die Verkehrsbetriebe, insbesondere die Bundesbahnen, deren Defizite seit mehreren Jahren jeweils vom Bund übernommen werden müssen.

2 Ruck, VR I, S. 73.

3 Geering, S. 129. Vgl. auch Fleiner F., S. 322; Schlüter, S. 51; Stähelin, S. 11; Gygi, Universität, S. 134; Püttner, S. 59; Portner, S. 7; Mayer, S. 268 f.

4 Geering und Schlüter, beide a.a.O..

VI. Definition der öffentlich-rechtlichen Anstalt als Schlussergebnis

In den obigen Abschnitten wurde auf die einzelnen Begriffselemente der öffentlich-rechtlichen Anstalt näher eingetreten; aus diesen Ausführungen geht hervor, dass für die Definition des erwähnten Organisationstyps folgende Merkmale wesentlich sind:

1. Verbindung von personellen und sachlichen Mitteln, die technisch zu einer Einheit zusammengefasst sind.
2. Staat oder eine andere öffentliche Körperschaft als Anstaltsträger; der Träger legt Organisation und Kompetenzordnung der Anstalt in den Grundzügen fest und ist für deren Gründung oder Auflösung zuständig; der Anstalt kommt gegenüber der hierarchisch gegliederten Verwaltung des Muttergemeinwesens eine gewisse Verselbständigung zu.
3. Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe im öffentlichen Interesse.
4. Bestanddauer der Anstaltstätigkeit und damit auch der Anstalt.

B. Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Anstalt von anderen Organisationsformen

I. Die öffentlich-rechtliche Körperschaft

1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien

Bei der öffentlich-rechtlichen Körperschaft handelt es sich um einen mitgliedschaftlich organisierten, rechtsfähigen Verband des öffentlichen Rechts, der "staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht" wahrnimmt ¹. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist also ein mitgliedschaftlich verfasster Organisationstyp, was bedeutet, dass dieser von Mitgliedern getragen wird; "die Mitglieder bestimmen im Rahmen des übergeordneten Rechts über den Status der Organisation" ². In diesem Sinn beruht die Gründung und Auflösung der Körperschaft grundsätzlich auf der Initiative der Beteiligten ³; ebenso erfolgt die Zwecksetzung und Willensbildung durch die zugrundeliegende Personenmehrheit, d.h. durch den Verband

1 Statt vieler Forsthoff, S. 491.

2 Fleiner T., S. 452. Vgl. ferner Wolff/Bachof, VR II, S. 368; Forsthoff, S. 495 f.; Rübner, S. 240; Nobel, Anstalt, S. 241 f.; Becker, S. 208; Weber, Juristische Person, S. 450; Gygi, Universität, S. 135; Ulrich, S. 11; Stähelin, S. 7; Arpagaus, S. 2; Weder, S. 2; Hünerwadel, S. 33; Portner, S. 9; Stober, S. 162.

3 Gottlieb, S. 67 f.; Forsthoff, S. 496; Keller, S. 193. In der Praxis hat aber der Staat an der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft einen mehr oder weniger entscheidenden Anteil.

selbst ¹. Die Mitglieder sind mit anderen Worten berechtigt, Zweck und Willen selber zu bilden und nach Belieben wieder abzuändern.

Demgegenüber stellt die Anstalt einen Komplex von personellen und sachlichen Mitteln dar. Sie verfügt nicht über "Mitglieder" im eigentlichen Sinn ², sie ist vielmehr unabhängig von einem solchen Mitgliederbestand als reine Verwaltungseinheit konstituiert ³. Bei den als personelle Mittel bezeichneten Personen handelt es sich um Organe und Bedienstete der Anstalt, welche deren Verwaltung durchzuführen haben, an der Anstalt aber in keiner Weise berechtigt oder interessiert sind ⁴. Die zweite Gruppe der der Anstalt zugehörigen Personen, nämlich die Benutzer oder Insassen, sind zwar an der Anstalt interessiert, gehören ihr aber rechtlich keineswegs an ⁵.

Wie wir bereits festgestellt haben ⁶, wird die öffentlich-rechtliche Anstalt von einem Trägerverband gegründet, ausgestattet und aufrechterhalten; dieser setzt auch den Anstaltszweck fest und sichert dessen Einhaltung ⁷. Die Anstalt hat so-

1 Gottlieb, S. 67; Stähelin, S. 8; Keller, S. 193; Weder, S. 2.

2 Huber, S. 114. Vgl. auch die auf der vorangehenden Seite, Note 2, zitierte Literatur.

3 Huber, S. 117.

4 Gottlieb, S. 66; Ulrich, S. 11.

5 Gottlieb, S. 67.

6 Vgl. oben, A, III.

7 Gygi, Universität, S. 134.

mit eine externe Trägerschaft in der Form eines Organisationsherrs, "der über ihr Schicksal befindet" ¹. Die Organe und die Benutzer der Anstalt haben grundsätzlich keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Anstaltsverhältnisse. Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt, im Gegensatz zur Körperschaft, nicht eine mitgliederschaftliche, sondern vielmehr eine herrschaftliche Struktur aufweist ².

2. Mischformen zwischen Anstalt und Körperschaft

In der Praxis erkennen wir zahlreiche Organisationsformen, bei denen körperschaftliche und anstaltliche Elemente vorhanden sind. Die Bildung derartiger Mischformen entspricht oft einem praktischen Bedürfnis ³, da sie zur Erreichung des angestrebten öffentlichen Zwecks unter Umständen geeigneter sind als die sogenannten "reinen" Rechtsformen. Insbesondere ist zu beachten, dass infolge der fortschreitenden Sozialisierung des Rechts das Vorkommen derjenigen Anstalten relativ häufig ist, bei denen die Destinatäre ein gewisses Mitspracherecht in Verwaltungsangelegenheiten haben ⁴.

1 Fleiner T., S. 453.

2 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, III; Wolff/Bachof, VR II, S. 7 f.; Fleiner T., S. 452 f.; Ulrich, S. 11. Dieses Unterscheidungskriterium wird in der Verwaltungsrechts-Doktrin allgemein anerkannt. Näheres hiezu auch bei Bühler, S. 215 ff.; Ebersbach, S. 26 f. Vgl. ferner für das Zivilrecht Riemer, S. 33 ff.

3 Ulrich, S. 12.

4 Gottlieb, S. 68; Riemer, S. 297.

Die Qualifikation einer Mischform als Körperschaft oder Anstalt ist in der Praxis nicht immer leicht. Bei der Zuordnung eines solchen Instituts ist im Einzelfall zu prüfen, ob die anstaltlichen oder die körperschaftlichen Elemente überwiegen ¹, wobei für die Beurteilung insbesondere auf die Kriterien der Mitgliedschaft, der trägerschaftlichen Einflussnahme sowie auf das Gesamtbild der betreffenden Organisationsform abzustellen ist ². In diesem Sinne ändert zum Beispiel ein gewisses Mitspracherecht der Benutzer noch nichts am Rechtscharakter einer Anstalt ³. Auf keinen Fall darf aber bei der Klassifikation auf die formelle Bezeichnung der Gebilde als "Anstalt" oder als "Körperschaft" abgestellt werden, denn die Wahl dieser Ausdrücke ist vielfach rein zufällig und unabhängig von dem ihnen durch die Wissenschaft gegebenen Inhalt ^{4,5}.

1 Huber, S. 117; Gottlieb, S. 69.

2 Näheres hiezu auch bei Bühler, S. 223 ff.; Wolff/Bachof VR II, S. 368 f.; Hünerwadel, S. 34.

3 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, III; Nobel, Anstalt, S. 242.

4 Bühler, S. 227; Ulrich, S. 12. So wurde zum Beispiel die Schweizerische Verrechnungsstelle im BRB vom 2.10.1934 und in Art. 1 ihrer Statuten ausdrücklich als "öffentlich-rechtliche Körperschaft" bezeichnet. Bissig, S. 16 ff., weist allerdings in überzeugender Weise nach, dass bei dieser Organisationsform die korporativen Elemente hinter den anstaltlichen stark zurücktraten. Die Verrechnungsstelle war demnach, trotz ihrer ausdrücklichen Bezeichnung als Körperschaft, als eine mit körperschaftlichen Elementen durchsetzte selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu qualifizieren. In der Verordnung über die Schweizerische Verrechnungsstelle vom 17.12.1956 wurde dieser Tatsache Rechnung getragen, weshalb die formelle Bezeichnung als Körperschaft weggelassen wurde. In der revidierten rechtlichen Grundlage war nämlich für die Verrechnungsstelle die Rechtsform der öffentlichen Anstalt beibehalten worden.

5 Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei der Betrachtung der Rechtsform einer bestimmten Institution ein gewisser For-

3. Kasuistik

Neben den sogenannten Gebietskörperschaften, auf die in der vorliegenden Arbeit nicht näher einzutreten ist, finden sich im schweizerischen Wirtschaftsverwaltungsrecht, insbesondere in der Rechtsform der öffentlichen Genossenschaften ^{1,2,3}, die folgenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften:

malismus am Platze ist; gleicher Meinung auch Rübner, S. 252. Dieser Grundsatz gilt auch für die Qualifikation einer Organisationsform als Anstalt oder Körperschaft. Hingegen ergeben sich aus der irrtümlichen Bezeichnung einer Einrichtung als Körperschaft, beziehungsweise als Anstalt, keine rechtlichen Konsequenzen, da wir im schweizerischen Verwaltungsrecht kein generelles, ausschliesslich auf derartige Organisationstypen anwendbares Recht kennen. Die Rechtsverhältnisse der betreffenden Organisationen richten sich vielmehr nach individuellen, für diese Einrichtungen von Fall zu Fall erlassenen Bestimmungen.

- 1 OR Art. 829, Genossenschaften des öffentlichen Rechts. Vgl. Gutzwiller, S. 162 ff.; Forstmoser, S. 230 ff.
- 2 Dieser Gliederung der Körperschaften des öffentlichen Rechts liegt der Gedanke zugrunde, dass die öffentliche Genossenschaft eine besondere Art der Körperschaft darstellt; vgl. hiezu Mayer, S. 330 und S. 342; Forsthoff, S. 487; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, II; Schürmann, WVR, S. 186. Vgl. ferner die Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931, (zit. VRO Württemberg), S. 348 ff., insbesondere S. 357 f.
- 3 Von den Gebietskörperschaften unterscheiden sich die öffentlichen Genossenschaften insbesondere durch den zu verfolgenden Zweck: Während jene allgemeine öffentliche Aufgaben erfüllen, erstreben diese einen einem bestimmten Personenkreis dienenden öffentlichen Zweck, einen sogenannten Einzelzweck. Ferner unterscheiden sich die betreffenden Körperschaften durch ihren rechtlichen Aufbau, je nachdem, ob die Personenmehrheit, auf der sie beruhen, einen zur Verfolgung des Kör-

- Die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel ^{1,2}.
- Die Stickerei-Treuhand-Genossenschaft ^{3,4}.
- Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit ^{5,6}.
- Die Schweizerische Verkehrszentrale ⁷.

perschaftszweckes bestehenden und rechtlich organisierten Verband bilden oder nicht. Näheres hiezu in: VRO Württemberg, S. 358 f.; Weber, Körperschaften, S. 39 f.

- 1 Bundesbeschluss über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel vom 17.12.1952, SR 916.112.218, verlängert durch den Bundesbeschluss über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel vom 28.6.1972, SR 916.112.218.0.
- 2 Vgl. auch Grisel, S. 155; Schürmann, WVR, Seiten 130, 147, 192 und 206 f.; derselbe, Unternehmungen, S. 158 a f.; Gutzwiller, S. 164 ff. und S. 938; Forstmoser, S. 237 f. Vgl. ferner BGE 100 Ib 421 ff.; 98 Ib 442 ff.; 97 I 293 ff.
- 3 Bundesgesetz über die Organisation der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft vom 18.3.1971, SR 934.22.
- 4 Vgl. auch Grisel, S. 154; Schürmann, WVR, S. 95; derselbe, Unternehmungen, S. 150 a f.; Gutzwiller, S. 939; Forstmoser, S. 238.
- 5 Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkreditess vom 1.7.1966, SR 935.12; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkreditess vom 23.12.1966, SR 935.121.
- 6 Vgl. auch Grisel, S. 155; Schürmann, WVR, S. 95; Gutzwiller, S. 939 f.; Forstmoser, S. 238 f.
- 7 Bundesbeschluss über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 21.12.1955, SR 935.21; Organisationsstatut der Schweizerischen Verkehrszentrale vom 22.11.1963, SR 935.211.

- Die Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung
BUTYRA^{1,2}.

II. Die öffentlich-rechtliche Stiftung

1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien

Die juristische Unterscheidung zwischen Anstalt und Stiftung bereitet erhebliche Schwierigkeiten, da es sich bei diesen Organisationsformen um juristisch ähnliche Institute handelt. In diesem Sinne wird von einem Teil der Lehre eine juristisch relevante Unterscheidung zwischen den beiden Rechtsinstituten Anstalt und Stiftung grundsätzlich verneint³. Diesbezüglich sei insbesondere darauf hingewiesen, dass die Stiftung, analog zur öffentlich-rechtlichen Anstalt und im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft, durch das Fehlen von Mitgliedern,

-
- 1 Beschluss der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29.9.1953, insbesondere Art. 15 ff., SR 916.350; Verordnung über die BUTYRA, Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung vom 25.10.1960, SR 916.357.1.
 - 2 Vgl. auch Grisel, S. 155; Schürmann, WVR, S. 140 f.; derselbe, Unternehmungen, S. 156 a ff.; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, II; Stocker, S. 22 ff.; Gutzwiller, S. 164 ff. und S. 938 f.; Forstmoser, S. 238. Vgl. ferner BGE 101 Ib 87 ff.
 - 3 Vgl. beispielsweise Mayer, S. 331 f.; Fleiner F., S. 107; Bühler, S. 237 ff.

mit anderen Worten durch die nicht-verbandsmässige Struktur, gekennzeichnet ist ¹.

Demgegenüber werden von der vorherrschenden Doktrin bei den beiden Rechtsformen Anstalt und Stiftung gewisse Unterscheidungskriterien grundsätzlich anerkannt ². Demnach wird vielfach auf die verschiedenartig ausgestaltete trägerschaftliche Einflussnahme bei den ebenerwähnten Einrichtungen hingewiesen. Während bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung nach dem Gründungsakt der Wille des Stifters vollkommen zurücktritt, sein Einfluss sich also in der Regel "in der die Organisation konstituierenden Willensanordnung (dem Stiftungsgeschäft)" erschöpft ³, verbleibt bei der Anstalt dem Träger eine gewisse dauernde Einflussnahme und Dispositionsbefugnis, so zum Beispiel die Möglichkeit zur Abänderung des Anstaltszweckes oder der einmal gewählten Organisationsform ⁴.

Ein weiteres, in der Lehre häufig erwähntes Unterscheidungsmerkmal liegt im sachlich-wirtschaftlichen Substrat der betref-

1 Vgl. statt vieler Ebersbach, S. 27; Weber, Juristische Person, S. 450; Ulrich, S. 13. Somit fallen sowohl die Anstalt als auch die Stiftung unter denselben Oberbegriff der herrschaftlich verfassten Organisationsform; Wolff/Bachof, VR II, S. 369.

2 Vgl. die summarische Darlegung der verschiedenen Unterscheidungstheorien bei Riemer, S. 302 f.

3 Wolff/Bachof, VR II, S. 369 sowie auch S. 444.

4 Vgl. beispielsweise Portner, S. 10 f.; Stähelin, S. 9; Arpagaus, S. 2; Weder, S. 4; Rüfner, S. 240; Ebersbach, S. 29 f.

fenden Einrichtungen. Demnach umfasst und verwaltet die Stiftung einen festen Vermögenskomplex, der grundsätzlich einem bestimmten öffentlichen Zweck dauernd gewidmet ist. Während also bei der Stiftung die Vermögensmasse, die bei der besagten Einrichtung das wesentliche Element darstellt, in der Regel unantastbar bleibt, werden die Erträge einem bestimmten Kreis von Destinatären zugewendet. Demgegenüber setzt die öffentlich-rechtliche Anstalt zur Zweckerfüllung Personen und Sachen voraus; die Anstalt stellt also eine "arbeitende und leistende Apparatur oder Einrichtung"¹ dar, die ihre personellen und sachlichen Mittel den Benutzern direkt zur Verfügung stellt. Somit liegt bei der Stiftung eine mittelbare, bei der Anstalt eine unmittelbare Vermögensverwendung vor^{2,3}.

Ein Unterschied besteht ferner hinsichtlich des Benutzerkreises der beiden Einrichtungen. In diesem Sinn ist die öffentlich-rechtliche Stiftung in der Regel einem beschränkten Per-

1 Nobel, Anstalt, S. 240.

2 Zu den Verfechtern dieser These gehören insbesondere Stähelein, S. 9; Ulrich, S. 13 f.; Weber, Juristische Person, S. 450; Grisel, S. 127. Vgl. aber auch Nobel, Anstalt, S. 240 f.; Ebersbach, S. 29.

3 Daneben gibt es Organisationsformen, die sowohl Anstalts- als auch Stiftungselemente aufweisen; auf derartige Mischformen wird allerdings in diesem Zusammenhang nicht näher eingetreten, da dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde.

sonenkreis von Nutzen, wogegen die öffentlich-rechtliche Anstalt grundsätzlich der weiten Öffentlichkeit, und zwar einem zahlenmässig unbeschränkten Kreis von Destinatären, dient^{1,2}.

Obwohl, wie eben dargetan, in Doktrin und Praxis die beiden Organisationstypen Anstalt und Stiftung vielfach auseinander gehalten werden, lassen sich zu den angeführten Unterscheidungstheorien mit Leichtigkeit Gegenbeispiele, die in der schweizerischen Rechtswirklichkeit ihren Niederschlag gefunden haben, aufzählen³. Trotz dieser Erkenntnis wäre es aber unseres Erachtens verfehlt, die Unterscheidung zwischen Anstalt und Stiftung fallen und die beiden Organisationstypen ineinander aufgehen zu lassen, denn in der Verwaltungs- sowie in der Gesetzgebungspraxis und nicht zuletzt in der allgemeinen Rechtsanschauung werden regelmässig beide Einrichtungen mit unterschiedlichem Sinn- und Funktionsgehalt verwendet, und die Wahl der Rechtsform im Einzelfall beruht somit auf bestimmten rechtspoli-

1 So ausdrücklich Weder, S. 4.

2 Als weiteres Unterscheidungskriterium wird von Heymann Wilhelm, Wesen und Notwendigkeit der öffentlichen Anstalt, Berlin 1950, die Art der Finanzierung der fraglichen Organisationsform genannt; vgl. hiezu Ebersbach, S. 30 ff.

3 Dementsprechend treten in der Praxis häufig öffentlich-rechtliche Stiftungen auf, die über einen deutlichen Bestand an äusseren Einrichtungen verfügen, die ihrerseits den Stiftungsdestinatären zur unmittelbaren Nutzung zustehen. Ferner können grundsätzlich sowohl Organisation als auch Zweck der Stiftung durch deren Träger problemlos abgeändert werden; der Stiftungsträger hat hiefür lediglich eine Revision des Gründungs- und Organisationserlasses der betreffenden Stiftung in die Wege zu leiten. Schliesslich kann auch eine öffentlich-rechtliche Stiftung einem unbeschränkten Personenkreis von Nutzen sein. Näheres bei Riemer, S. 303 f.; Ebersbach, S. 33.

tischen Ueberlegungen ¹. Bei der Qualifikation einer Einrichtung als öffentlich-rechtliche Stiftung oder Anstalt schlagen wir deshalb vor, nicht nur von einem einzelnen Unterscheidungskriterium auszugehen, sondern eine Abwägung unter Berücksichtigung der Gesamtheit der Tatbestandselemente der Stiftung, beziehungsweise derjenigen der Anstalt zu treffen. Je nachdem, ob bei dieser Gesamtbetrachtung die charakteristischen Merkmale der einen oder anderen Organisationsform überwiegen, kann letztlich ein wertendes Urteil gefällt werden. Diese Arbeitsmethode erlaubt uns insbesondere die eindeutige Zuordnung der sogenannten Mischformen, d.h. der Institutionen mit sowohl Anstalts- als auch Stiftungselementen, wobei, wie bereits angedeutet, die Entscheidung durch Abwägen der für die eine oder andere Form sprechenden Merkmale getroffen werden muss ^{2,3}.

-
- 1 An dieser Stelle sei jedoch festgehalten, dass der Unterscheidung zwischen Anstalt und Stiftung vornehmlich akademische Bedeutung zukommt. In der Verwaltungsrechtspraxis ist es hingegen völlig irrelevant, ob eine Verwaltungseinheit nichtverbandsmässiger Struktur formell als Stiftung oder als Anstalt bezeichnet wird, denn aus einer allenfalls unrichtigen Benennung ergeben sich für die betreffende Einrichtung keine besonderen Rechtswirkungen. Vgl. auch Ebersbach, S. 33 f. und S. 37.
 - 2 Vgl. hierzu auch Ulrich, S. 15 f. Das Vorkommen von sogenannten Mischtypen wird auch von Wolff/Bachof, VR II, S. 369, bejaht.
 - 3 Nicht unproblematisch ist in der Praxis auch die Abgrenzung von privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Stiftung. Nach Riemer gilt allgemein, "dass es Sache des öffentlichen Rechts ist zu bestimmen, ob eine juristische Person seinem eigenen Rechtskreis angehört (...); nötigenfalls ist dabei auf entsprechende Indizien (Entstehung aufgrund von Gesetz oder Verwaltungsakt, Zweckerfüllungspflicht gegenüber der öffentlichen Hand, öffentlicher Zweck, Ausstattung mit ho-

2. Tendenzen des Wirtschaftsverwaltungsrechts

Abschliessend sei bezüglich der Bezeichnung einer Einrichtung als Anstalt oder Stiftung auf einige Tendenzen des Wirtschaftsverwaltungsrechts hingewiesen. Der Bundesgesetzgeber scheint bei fiskalischen Einrichtungen oder bei Dienstleistungs- und Produktionsbetrieben, die ihre Leistungen im öffentlichen Interesse erbringen, regelmässig die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu verwenden; diese Organisationstypen arbeiten vielfach nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und ihr organisatorischer Aufbau ist demzufolge vielfach demjenigen der Unternehmungen des Privatrechts nachgebildet.

Demgegenüber wird häufig die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung für kulturelle, wissenschaftliche¹ und sozial-

heitlicher Gewalt usw.) abzustellen (...)"; S. 294. Demgegenüber Imboden/Rhinow: "Dient ein Vermögenskomplex dem Gemeinwesen und sind die Organe, die ihn betrauen, zugleich in die öffentliche Verwaltung eingefügt, so ist auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu schliessen"; VR II, Nr. 137, B, IV.

Als privatrechtliche Stiftungen werden in Doktrin und Praxis beispielsweise der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die Eidgenössische Stiftung zur Förderung der schweizerischen Volkswirtschaft durch wissenschaftliche Forschung, die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit u.a.m. anerkannt; vgl. hiezu Riemer, S. 296; Grisel, S. 127; Fleiner T., S. 483.

- 1 Dessen ungeachtet können die Bundeshochschulen und ihre Annexanstalten eindeutig als öffentlich-rechtliche Anstalten qualifiziert werden; vgl. unten, F, III und VII.

fürsorgerische Einrichtungen gewählt. Für die Verfolgung derartiger Ziele wird zwar regelmässig ein Umfang an sachlichen Mitteln im Sinne einer "ruhenden Vermögensmasse" ¹ vorausgesetzt, hingegen meistens kein ausgeprägter Bestand an personellen Mitteln, woraus sich ergibt, dass die öffentlich-rechtliche Stiftung vielfach eine einfache Organisationsstruktur und einen beschränkten Verwaltungsapparat aufweist ².

3. Kasuistik

Während längerer Zeit wurde im Bunde als einzige öffentlich-rechtliche Stiftung die Pro Helvetia ³ anerkannt ⁴. In neuester Zeit wurde nun für den Schweizerischen Nationalpark ebenfalls die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung ⁵ gewählt ⁶.

1 Ebersbach, S. 36.

2 Vgl. hiezu Riemer, S. 304.

3 Bundesgesetz betreffend die Stiftung "Pro Helvetia" vom 17.12.1965, SR 447.1; vgl. insbesondere Art. 1 des ebenerwähnten Erlasses.

4 So ausdrücklich Riemer, S. 299 f.; VPB 1975, Nr. 1, S. 3. Vgl. ferner Fleiner T., S. 455; Grisel, S. 127.

5 Bundesgesetz über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden (Nationalparkgesetz) vom 19.12.1980, SR 454; vgl. insbesondere Art. 2 des ebenerwähnten Erlasses.

6 BBl 1979 III 705 ff., insbesondere 712 f. Vgl. auch Riemer, S. 300.

III. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form

1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien

Dem Staat bleibt es grundsätzlich freigestellt, seine allgemeinen Verwaltungszwecke mittels öffentlicher Unternehmungen in privatrechtlicher Form zu verfolgen. Die Verwendung derartiger Unternehmungsformen für die öffentliche Wirtschaftstätigkeit wird von der vorherrschenden Lehre als zulässig betrachtet, sofern sachliche Gründe vorliegen, die die Wahl der betreffenden Organisationsform rechtfertigen ¹. Die in Frage stehenden öffentlichen Unternehmungen eignen sich insbesondere dann, wenn sich mehrere Gemeinwesen für die Führung eines Betriebes zusammenschliessen oder wenn sich ungleichartige Gemeinwesen (Staat, Kanton, Gemeinde) zur Erreichung eines öffentlichen Zwecks zusammentun ².

Bei den öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form handelt es sich um Gesellschaftsformen aus dem Privatrecht, so insbesondere um Aktiengesellschaften, Genossenschaften und Vereine ³, an welchen kapital- und verwaltungsmässig ausschliess-

1 Schürmann, Unternehmungen, S. 102 a f.; derselbe, WVR, S. 182.

2 Keller, S. 195.

3 An dieser Stelle sei allerdings erwähnt, dass sich der Staat grundsätzlich sämtlicher Gesellschaftsformen bedienen kann, die das Privatrecht der Wirtschaft zur Verfügung stellt.

lich Körperschaften des öffentlichen Rechts beteiligt sind ¹. Typisches Merkmal dieser Unternehmungen ist die privatrechtliche Form, worin sie sich kleiden ², "wohingegen der öffentlich-rechtlichen Anstalt ihr institutionell öffentlicher Charakter eigentümlich ist, und das Gemeinwesen sie formell als Bestandteil der öffentlichen Rechtsordnung anerkennt" ^{3,4}.

2. Kasuistik

Der Bund bedient sich vielfach im Bereiche seiner Wirtschaftspolitik der öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form. Nach der geltenden Doktrin umfasst das Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes insbesondere die folgenden öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form ⁵:

-
- 1 Schürmann, Unternehmungen, S. 90 a und S. 93 a; derselbe, WVR, S. 181; Grisel, S. 151; Forsthoff, S. 515; Püttner, S. 103; Keller, S. 194; Hünerwadel, S. 35; Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 303 f.
 - 2 Weder, S. 2.
 - 3 Stähelin, S. 10.
 - 4 Von der rein privaten Unternehmung unterscheidet sich die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form durch die Rechtsnatur ihrer Träger; Keller, S. 194.
 - 5 Ob diese Einrichtungen zu Recht als öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form bezeichnet werden oder ob es sich in Wirklichkeit um andere Rechtsformen handelt, kann nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein. Die hier gemachte Qualifikation stützt sich auf die vorherrschende Lehrmeinung, ohne dass deren materielle Richtigkeit überprüft wird.

- Die Schweizerische Käseunion ^{1,2}.
- Die Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung ^{3,4}.

IV. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung

1. Allgemeines; Abgrenzungskriterien

Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung erscheint als Gesellschaftsform des Privatrechts, und zwar meistens in der Form der Aktiengesellschaft. Für die gemischtwirtschaftliche Unternehmung ist entweder eine Kapitalbeteiligung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an einer Aktiengesellschaft oder mindestens, wie von der neueren Doktrin anerkannt wird, die Teilnahme des Gemeinwesens an der Unternehmensleitung wesentlich. Zu betonen bleibt in diesem Zusammenhang, dass den Vertretern

-
- 1 Bundesgesetz über die Käsevermarktung (Käsemarktordnung) vom 27.6.1969, SR 916.356.0; Reglement der Schweizerischen Käseunion über die Mitgliedschaft vom 26.4.1972, SR 916.356.2.
 - 2 Vgl. ferner Schürmann, Unternehmungen, S. 152 a ff.; derselbe, WVR, S. 138 f. und S. 191 f.; Stocker, S. 25 f. Vgl. auch BGE 101 Ib 306 ff.; VPB 1970/1971, Nr. 18.
 - 3 Verordnung über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung (Schlachtviehordnung) vom 27.9.1971, SR 916.341.
 - 4 Vgl. ferner Schürmann, Unternehmungen, S. 163 a f.; derselbe, WVR, S. 143 und S. 192; Gutzwiller, S. 944 f.

des Gemeinwesens grundsätzlich keine bessere Rechtsstellung als den privaten Gesellschaftern zukommt. Ferner muss auch bei dieser Organisationsform die Beteiligung der öffentlichen Hand durch einen wirtschaftlichen Zweck gerechtfertigt sein ¹.

Wie die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form unterscheidet sich auch die gemischtwirtschaftliche Unternehmung von der öffentlich-rechtlichen Anstalt durch die dem Zivilrecht entliehenen Gesellschaftsform ².

2. Kasuistik

Der Bund hat sich insbesondere an den folgenden Gesellschaftstypen des Privatrechts kapitalmässig beteiligt ³:

- Die Swissair, Schweizerische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft ⁴.

-
- 1 Näheres bei Forsthoff, S. 520 f.; Püttner, S. 103; Grisel, S. 150 ff.; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, V; Schürmann, Unternehmungen, S. 89 a ff.; derselbe, WVR, S. 181; Fleiner T., S. 489 und S. 491 f.; Keller, S. 197 ff.; Weder, S. 3; Stähelin, S. 10; Hünerwadel, S. 35 f.; Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 303 f.
 - 2 Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen unterscheiden sich äusserlich nicht von den öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form. Bei jenen erscheint allerdings das Moment der Wahrung der öffentlichen Interessen abgeschwächt; Schürmann, Unternehmungen, S. 93 a.
 - 3 Bei der nachfolgenden Aufzählung wird auf die vorherrschende Lehrmeinung abgestellt, ohne deren materielle Richtigkeit zu überprüfen. Näheres hiezu auch bei Grisel, S. 151; ferner VPB 1975, Nr. 1, S. 3.
 - 4 Näheres bei Schürmann, Unternehmungen, S. 116 a ff.; derselbe, WVR, S. 188.

- Die Schweizerische Reederei und Neptun AG, Basel ¹.
- Die ASUAG, Allgemeine Schweizerische Uhrenindustrie-Aktiengesellschaft ².
- Die Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld ³.

1 Näheres bei Schürmann, Unternehmungen, S. 122 a und S. 136 a; derselbe, WVR, S. 190.

2 Näheres bei Schürmann, Unternehmungen, S. 145 a ff.; derselbe, WVR, S. 111 ff. und S. 191. Vgl. auch den Bundesbeschluss über die Unterstützung der Uhrenindustrie vom 26.9.1931, SR 934.13.

3 Näheres bei Schürmann, Unternehmungen, S. 159 a f.; derselbe, WVR, S. 149 f. Vgl. ferner den Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft vom 23.3.1979, SR 916.114.1.

C. Rechtliche Grundlage für die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten

I. Die Gesetzmässigkeit der Verwaltungsorganisation im allgemeinen

Ein bedeutendes rechtsstaatliches Postulat formeller Natur, welches das Grundverhältnis zwischen Bürger und Verwaltungsbehörden zum Gegenstand hat, ist der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung¹. Dieser Grundsatz besagt einerseits, dass kein Rechtssatz einem ranghöheren Rechtssatz, keine Verfügung einem gültigen Rechtssatz widersprechen darf (Vorrang des Gesetzes). Ferner kann im modernen Rechtsstaat die Begründung von Rechten und Pflichten nur durch Rechtssatz, d.h. durch Gesetz im materiellen Sinn, erfolgen (Vorbehalt des Gesetzes)².

Die vorherrschende schweizerische Doktrin geht von einer umfassenden Geltung des Legalitätsprinzips aus³, indem sie den Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung auf alle Bereiche staatlicher Tätigkeit als anwendbar erklärt⁴. Nach diesem so ver-

1 Schwarzenbach, VR, S. 72.

2 Vgl. zum Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung insbesondere: Giacometti, S. 226 ff., insbesondere S. 242 ff.; Fleiner F., S. 130 ff.; Grisel, S. 161 ff.; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 59, B; Ruck, VR I, S. 194 f.; Wolff/Bachof, VR I, S. 174 ff.; Fleiner T., S. 55 ff. und S. 68 ff.; Schwarzenbach, VR, S. 78 ff.

3 Ulrich, S. 65, gestützt auf Giacometti, S. 251 f.

4 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 59, B, II, a.

standenen Legalitätsprinzip hat sich die gesamte Verwaltungstätigkeit im Rahmen des Gesetzes zu bewegen ¹, und zwar sowohl die Eingriffs- und Leistungsverwaltung ^{2,3} als auch sämtliche materiellen und formellen (organisatorischen) Verwaltungshandlungen ⁴. Mit anderen Worten unterliegt grundsätzlich auch eine organisatorische Verwaltungsanordnung im Sinne der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt dem Gesetzesvorbehalt ⁵.

II. Die Organisationsgewalt als rechtliche Grundlage

Die Zuständigkeit der Legislative zur Regelung der Verwaltungsorganisation ergibt sich beispielsweise im Bund aus der Bundes-

-
- 1 Näheres bezüglich der vorherrschenden deutschen Lehre beispielsweise bei Giacometti, S. 249 f.; Rübner, S. 220 ff.; Wolff/Bachof, VR III, S. 196 ff.
 - 2 Vgl. statt vieler Giacometti, S. 251; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 59, B, II, a; Ramstein, S. 56 f.; Grisel, S. 165 f.; Schwarzenbach, VR, S. 79. Vgl. ferner VPB 1972, Nr. 47; SJZ 65 (1969), S. 142.
 - 3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt der Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes ohne weiteres für den Bereich der Eingriffsverwaltung. Die Frage aber, ob dieser rechtsstaatliche Grundsatz gleichermassen für die Leistungsverwaltung Geltung habe, war vom Bundesgericht offen gelassen worden; statt vieler BGE 100 Ia 195 Erw. 4. In einem neueren Entscheid anerkennt hingegen das Bundesgericht, dass der Gesetzesvorbehalt auch auf gewisse Gebiete der leistungswährenden Verwaltung auszudehnen sei; BGE 103 Ia 376 f. und 380 ff. Vgl. ferner BGE 104 Ia 309; 103 Ia 402; VPB 1980, Nr. 39, S. 184.
 - 4 In diesem Sinn, gestützt auf Giacometti, S. 251: Arpagaus, S. 4; Stähelin, S. 21; Ulrich, S. 65; Fleiner T., S. 447.
 - 5 So ausdrücklich Grisel, S. 166.

verfassung¹. Allerdings wird in der Praxis die verfassungsmässige Regel der Organisation der Verwaltung durch Gesetz nicht immer befolgt². Bezüglich der Organisationstätigkeit regelt der Gesetzgeber meistens bloss die wichtigsten Entscheidungen; in diesem Bereiche obliegt der Legislative eine grössere Delegationsbefugnis als auf dem Gebiete der Eingriffsverwaltung³. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit in Ermangelung einer formell-gesetzlichen Grundlage eine organisatorische Verwaltungshandlung wie die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt jenem Staatsorgan, welches kraft Verfassung oder Gesetz für die materiell-rechtliche Ordnung eines Sachgebietes zuständig ist, übertragen werden kann⁴.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die aus der materiell-rechtlichen Zuständigkeit abgeleitete Organisationsgewalt eines Staatsorgans auch zur Errichtung von Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung legitimiert, sofern auf die betreffende Organisationsform keine Hoheitsrechte übertragen werden⁵. Hingegen ist gestützt auf Forsthoff zu beachten, dass "die Ueber-

1 BV Art. 85 Ziff. 1. Näheres bei Fleiner/Giacometti, S. 461 ff. Gestützt auf BV Art. 85 Ziff. 1 wurde für die Bundesverwaltung das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) erlassen.

2 Fleiner/Giacometti, S. 463.

3 Fleiner T., S. 447.

4 Arpagaus, S. 5. Vgl. auch VPB 1972, Nr. 7, S. 24.

5 Ulrich, S. 66; Stähelin, S. 21; Arpagaus, S. 5. Vgl. ferner BB1 1968 II 305 f.

tragung von Hoheitsbefugnissen jedweder Art auf nicht unmittelbar staatsbehördliche Träger im Wege der Organisationsgewalt unzulässig ist" ¹; für eine derartige Ueberführung ist vielmehr die Gesetzesform zu fordern.

Nach diesen Erwägungen ist somit zu schliessen, dass die Schaffung eines Organisationstyps der mittelbaren Staatsverwaltung, wie zum Beispiel einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, immer dann einer formell-rechtlichen Grundlage bedarf, wenn der betreffenden Einrichtung besondere Hoheitsrechte übertragen werden ².

III. Die Regelung nach Bundesrecht im besonderen

Im Bund finden wir kein kodifiziertes Recht der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Das Recht dieser Organisationsformen ist auf Bundesebene durchwegs in Spezialerlassen, die sich jeweils nur auf eine einzige Anstalt beziehen, geregelt. Eine Aufzählung der einzelnen Bundesanstalten erfolgt zwar im Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes ³. Diesbezüglich von einer Kodifikation des eidgenössischen Anstaltsrechts zu sprechen, wäre allerdings verfehlt. Die erwähnte Enumeration der

1 Forsthoff, S. 436.

2 Näheres hiezu bei Forsthoff, S. 432 ff., insbesondere S. 435 f. und S. 440.

3 Vgl. insbesondere VwOG Art. 58 Abs. I lit. E. Hingegen sind diejenigen Anstalten, die über eine ausgeprägte Selbständigkeit verfügen, im VwOG nicht aufgeführt.

Bundesanstalten erfolgte lediglich im Zuge der Organisation der gesamten Bundesverwaltung durch den Gesetzgeber und hat nur deklaratorische Bedeutung. Bei den betreffenden Bestimmungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes handelt es sich somit kaum um zusammenhängende, ein System bildende Vorschriften, die die Organisation, den Zweck, das Benutzungsverhältnis usw. der Bundesanstalten zum Inhalt haben.

Im Bunde wurden die rechtsfähigen und die nicht-rechtsfähigen Anstalten vielfach zur Nutzung von Bundesmonopolen ¹ errichtet ². Dabei wird die Errichtung einer Anstalt in einzelnen Fällen schon in der betreffenden Bestimmung der Bundesverfassung vorgesehen oder zumindest stillschweigend vorausgesetzt ³. Im Bundesverwaltungsrecht kennen wir allerdings auch eine Vielzahl von Anstalten ausserhalb der Monopolverwaltung ⁴. Ob monopolistische Unternehmung oder nicht, in der massgeblichen Doktrin und Praxis wird allgemein die Ansicht vertreten, dass

-
- 1 Vgl. die Aufzählung der einzelnen Bundesmonopole bei Marti, S. 169 f.; Schürmann, WVR, S. 187 f.; näheres auch bei Aubert, Nrn. 1949 - 1958, insbesondere Nr. 1952.
 - 2 Eine gesonderte Rechtsfrage, auf die in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingetreten werden kann, ist diejenige der Zulässigkeit von Monopolen. Vgl. hiez u insbesondere Schürmann, Unternehmungen, S. 109 a ff.; Marti, S. 167 ff.; Grisel, S. 122 ff.; Fleiner T., S. 485 ff.; Stähelin, S. 18 ff.
 - 3 So zum Beispiel in BV Art. 36, Art. 39, Art. 41 u.a.m.
 - 4 Als typische Beispiele seien an dieser Stelle die ETH Zürich, die ETH Lausanne sowie die sogenannten Annexanstalten genannt.

im Bunde die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt unmittelbar durch Gesetz, durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder durch Verwaltungsakt aufgrund eines derartigen Erlasses zu erfolgen habe ¹. Nach denselben Grundsätzen hat auch die Auflösung einer Bundesanstalt vor sich zu gehen ². Der Spezialerlass ³ regelt in der Hauptsache auch die Organisation, die Richtlinien der Geschäftsführung, den Finanzhaushalt, das Benutzungsverhältnis und den Rechtsschutz der betreffenden Bundesanstalt ^{4,5}.

1 Schürmann, WVR, S. 184; Grisel, S. 166; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VIII; Ruck, VR I, S. 73; Geering, S. 148; VPB 1975, Nr. 1, S. 4. Vgl. für das deutsche Verwaltungsrecht Wolff/Bachof, VR II, S. 379.

2 Ruck, VR I, S. 79.

3 In diesem Zusammenhang sei unter anderem auf VwOG Art. 59 Abs. I verwiesen, wonach Organisation und Geschäftsführung der eidgenössischen Anstalten und Betriebe sich nach den besonderen Erlassen zu richten haben.

4 Diese Aussage trifft allerdings nicht für alle Bundesanstalten zu. So sieht zum Beispiel das Alkoholgesetz die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und deren Organisation durch ein besonderes Bundesgesetz ausdrücklich vor; AlkG Art. 71 Abs. I und Abs. VII. Bis zum heutigen Tag wurde jedoch der Erlass eines derartigen Organisationsstatuts nicht an die Hand genommen.

5 Näheres hiezu im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit.

D. Entstehungsgründe für öffentlich-rechtliche Anstalten

I. Allgemeines

Für die Ausklammerung eines Verwaltungszweiges aus dem Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung gibt es eine Vielzahl von Beweggründen. An dieser Stelle sei vorweg festgehalten, dass der Grund für die verwaltungsrechtliche Aussonderung vielfach einen direkten Einfluss auf den Umfang der administrativen und privatrechtlichen Selbständigkeit der zu gründenden öffentlichen Anstalt haben kann ¹.

Welches die Gründe für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt durch den Staat auch sein mögen, ein derartiger Schritt muss stets vom Gedanken getragen sein, mittels dieser Organisationsform einen Beitrag zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt zu leisten ². Das Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes zeigt denn beispielsweise, dass öffentliche Unternehmungen insbesondere im sozialen und wirtschaftspolitischen Bereich eingesetzt werden,

In diesem Zusammenhang ist ferner zu bedenken, dass die kategorische Forderung, der Staat müsse sich im Bereich der mittelbaren Verwaltung der Anstalts- oder einer anderen bestimmten Organisationsform bedienen, sich aus keiner Kompetenznorm der

1 Gygi, Universität, S. 146; Schwarzenbach, VR, S. 238.

2 Näheres oben, A, IV.

Bundesverfassung ableiten lässt ¹. Mit anderen Worten ist es dem Bund grundsätzlich freigestellt, ob er sich zur Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, einer Körperschaft oder gar einer öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form entschliessen soll. Dennoch kann sich der Bund nicht willkürlich eines beliebigen Organisationstyps bedienen; vielmehr müssen sachliche Gründe, seien es politische, rechtliche, kulturelle, betriebs- oder volkswirtschaftliche, vorliegen, die die Wahl einer bestimmten Unternehmensform zu rechtfertigen vermögen ². Nach diesen Prinzipien hat sich der Bund die Anstaltsform vorwiegend für die monopolistischen Unternehmungen vorbehalten, während er sich im wohlfahrtsstaatlichen und interventionistischen Bereich anderer Organisationstypen, insbesondere der öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form oder der Genossenschaft des öffentlichen Rechts, bedient ³.

In der Folge werden die Gründe, die eine Anstaltserrichtung zu rechtfertigen vermögen, besprochen, wobei nicht ausser acht gelassen werden kann, dass dieselben Motive unter Umständen auch für die Wahl einer anderen Organisationsform ins Feld geführt werden können.

1 Vgl. hiezu Schürmann, Unternehmungen, S. 103 a f.

2 Schürmann, a.a.O., S. 103 a.

3 Näheres bei Schürmann, WVR, S. 187 ff., S. 189 ff. und S. 191 ff.; derselbe, Unternehmungen, S. 113 a ff., S. 134 a ff. und S. 145 a ff.

II. Die Befreiung von politischen Einflüssen

Der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt kann der Gedanke zugrunde liegen, diesen Organisationstyp der Kontrolle durch die parteipolitisch zusammengesetzten Trägerverbände zu entziehen, sie also parteipolitisch zu neutralisieren¹. Dieser Grund der sogenannten "Entpolitisierung" soll der Anstalt die Möglichkeit einräumen, auch ohne direkte Einflüsse politischer Stellen den angestrebten öffentlichen Zweck zu erlangen. Nach Schürmann ist allerdings zu beachten, dass das Bedürfnis nach Entpolitisierung, obwohl in der Literatur immer wieder genannt, wohl mehr für die deutschen als für die schweizerischen Verhältnisse zutrifft².

Gegen eine derartige Beschränkung seiner unmittelbaren Kontrolle ist aber der Anstaltsträger nicht unbedingt machtlos. In diesem Sinne ist es ihm durchaus freigestellt, mittels einer entsprechenden Vorschrift im Gründungserlass seine politischen Einflüsse zu wahren, so zum Beispiel durch Intraorganaufsicht oder durch Statuierung eines aufsichtsbehördlichen Genehmigungsvorbehaltes oder einer besonderen Aufsichtskommission³. Wie dem auch sei, die Abschirmung einer öffentlich-

1 Ruck, VR II, S. 253; Fleiner F., S. 121 f.; Forsthoff, S. 411; Schlüter, S. 55; Schmid, S. 105. Vgl. ferner bezüglich der Hochschulen Gygi, Universität, S. 143; bezüglich der Rundfunkanstalten Jecht, S. 65; bezüglich der Schweizerischen Nationalbank Kleiner, S. 111; bezüglich der Schweizerischen Bundesbahnen Burckhardt, S. 109 und S. 117 ff.

2 Schürmann, Unternehmungen, S. 96 a und S. 97 a.

3 Näheres im dritten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. C.

rechtlichen Anstalt gegen die Tagespolitik ist ohne weiteres zu realisieren; hingegen ist es zweifelsohne schwieriger, eine derartige Einrichtung mächtigen und längerfristigen politischen Strömungen zu entziehen ¹.

III. Die Ausrichtung auf die Unternehmenswirtschaft

Eine weitere Ursache der Anstaltsgründung ist das Bestreben des Staates, seine Wirtschaftsbetriebe nach denselben elastischen kaufmännischen Grundsätzen zu betreiben, die für privatwirtschaftliche Gebilde gelten ². Mit dem Organisationstyp Anstalt sollen somit in erster Linie die Bewegungsfreiheit in der Betriebsführung eines Verwaltungszweiges und die Ausrichtung auf Unternehmenswirtschaft realisiert werden ³. Ferner bewirkt eine derartige Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben vielfach auch die Rationalisierung eines Wirtschaftszweiges in betriebstechnischer und organisatorischer Hinsicht ⁴, was in der Regel eine Erhöhung der Produktivität zur Folge hat ⁵. Schliesslich ist nicht ausser acht zu lassen, dass sich bei einer Anstaltsform sowohl der Initiativegeist als auch das

1 Rűfner, S. 251.

2 Fleiner F., S. 121.

3 Gygi, Universität, S. 140. Dies trifft insbesondere für Verkehrs- und Versorgungsbetriebe (PTT, SBB, usw.) zu.

4 Keller, S. 184; Schlüter, S. 55.

5 Keller, S. 184.

Verantwortungsbewusstsein der Bediensteten¹ auf die Zweckverfolgung positiv auswirken können.

IV. Die finanzielle und rechnungsmässige Aussonderung

Die Aussonderung eines Vermögenssubstrates aus der unmittelbaren Verwaltungsorganisation und dessen Verselbständigung kann ein weiteres Motiv für eine Anstaltsgründung darstellen². Mit derartigen Massnahmen sollen die Zweckbindung der sachlichen Mittel gesichert sowie die Interessen der Anstaltsbenutzer gewahrt werden³.

Einzelne Anstalten werden von ihren Trägern mit der juristischen Persönlichkeit ausgestattet, was in vermögensrechtlicher Hinsicht zur Folge hat, dass diese Mittel nicht nur technisch, sondern auch rechtlich vom allgemeinen Staatsvermögen ausgeschieden werden. Die Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt beschränkt sich somit auf dieses Substrat; der Anstaltsträger ist nicht verpflichtet, für die Schulden einer rechtsfähigen öffentlichen Anstalt einzustehen, falls deren Mittel nicht ausreichen⁴. Mit anderen Worten kann die Haf-

1 Grisel, S. 106. Vgl. auch VPB 1975, Nr. 1, S. 9.

2 Gygi, Universität, S. 140; Schwarzenbach, VR, S. 238; Schmid, S. 101.

3 Als typisches Beispiel sei der AHV-Ausgleichsfonds genannt.

4 Näheres zu den Haftungsfragen im dritten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. F.

tungsbeschränkung auf dem Wege der finanziellen Aussonderung auch ein Grund für die Anstaltserrichtung sein ¹.

Mit der vermögensrechtlichen Verselbständigung eng verbunden ist das Bedürfnis nach eigener, autonomer Rechnungsführung und Reinertragsermittlung eines Verwaltungszweiges ². Es versteht sich von selbst, dass in einer unternehmenseigenen, das heisst von der Staatsrechnung unabhängigen Betriebs-, Gewinn- und Verlustrechnung sowie in einer gesonderten Bilanz die Betriebsergebnisse deutlich ermittelt und deren Verwendung im öffentlichen Interesse genau erfasst werden können. Im übrigen kann sich die separate Rechnungsführung einer Verwaltungsabteilung auch zwecks Vermeidung von Interessenkollisionen zwischen mehreren Nutzniessern, die sich beispielsweise aus dem Bunde und mehreren Kantonen zusammensetzen, aufdrängen ³.

1 Dieses Gründungsmotiv trifft nach Bühler, S. 233, für die Alkoholverwaltung zu. Vgl. in bezug auf die Bundesbahnen Burckhardt, S. 109 ff.

2 Gygi, Schwarzenbach und Schmid, alle a.a.O. Diese Ueberlegung mag bei der Errichtung der Alkoholverwaltung ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

3 Dies gemäss einer Dokumentation der Eidgenössischen Alkoholverwaltung aus dem Jahre 1972.

V. Die Erfüllung von fachlichen Spezialaufgaben

Die Dezentralisation von Staatsaufgaben und deren Erledigung durch anstattlich organisierte öffentliche Unternehmen können auch aus sachlich-technischen Ueberlegungen begründet sein ¹. In Betracht kommen vor allem wissenschaftliche, technische oder kulturelle Spezialaufgaben, die sich nicht vorteilhaft mit den Methoden der bürokratischen Verwaltung bewältigen lassen ². Die Erfüllung dieser fachlichen Sonderaufgaben setzt unpolitischen Sachverstand im Sinne von fachlichen Kenntnissen, speziellen Erfahrungen und unmittelbarer Sachnähe voraus, worüber die Organe der staatsunmittelbaren Verwaltung aus vielerlei Gründen nicht verfügen können ³. Eine Anstaltsgründung ist somit unter anderem auch dann angebracht, wenn die Erbringung einer konkreten sachlichen Leistung durch die öffentliche Hand an ein qualifiziertes Fachwissen des Personals gebunden ist oder den Einsatz von besonderen technischen Mitteln und Einrichtungen voraussetzt.

1 Wenger, S. 537.

2 Gygi, Schwarzenbach und Schmid, alle a.a.O.; Portner, S. 8. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang aufgeführt: Schul- und Bildungsanstalten, Forschungs- und Prüfungsanstalten, Museen, Theater u.a.m.. Vgl. schliesslich auch VPB 1975, Nr. 1, S. 9.

3 Wenger, S. 537.

VI. Weitere Entstehungsgründe

In der Literatur werden schliesslich noch weitere Entstehungsgründe für öffentliche Unternehmen und insbesondere auch für öffentlich-rechtliche Anstalten aufgeführt, welche allerdings auf die schweizerischen Verhältnisse, insbesondere auf das Verwaltungsrecht des Bundes, nur beschränkt übertragbar sind. In diesem Zusammenhang sind einerseits historische und föderalistische Motive ¹ zu nennen, ferner das Bedürfnis nach Geheimhaltung aus staatspolitischen Interessen und zur Wahrung militärischer Geheimnisse (zum Beispiel bei den staatlichen Betrieben der Rüstungsindustrie), zur Deckung des staatlichen Eigenbedarfs (zum Beispiel beim Heeresbedarf), zur Verhinderung einer unkontrollierten Produktion und freien Verwendung gemeingefährlicher Erzeugnisse (zum Beispiel bei den Munitions- und Sprengstoff-Fabriken), zur Verhinderung von Betrügereien im Zusammenhang mit der Herstellung von metallenen wie papierenen Geldzeichen (Druckerei- und Münzstätten) sowie schliesslich zur Vermeidung eines volkswirtschaftlich unnützen oder schädlichen Wettbewerbs und somit einer Kapitalvergeudung ².

1 Schürmann, Unternehmungen, S. 97 a; derselbe, WVR, S. 260.

2 Näheres hiez u bei Keller, S. 182 ff.

E. Die Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten

I. Selbständigkeit im Sinne von privater Rechtsfähigkeit

1. Die rechtsfähige Anstalt

Von einer (voll-)rechtsfähigen öffentlichen Anstalt sprechen wir dann, wenn die Ausscheidung eines Bestandes von sachlichen und persönlichen Mitteln für einen öffentlichen Zweck nicht nur im technischen, sondern im juristischen Sinn erfolgt ist. Die rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt entsteht mit anderen Worten durch Verleihung der Rechtspersönlichkeit durch den Anstaltsträger ¹.

Die zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhobene öffentlich-rechtliche Anstalt hat die Fähigkeit, Rechte zu erwerben und Pflichten zu begründen ². Diese Anstalt bildet also eine "dem Anstaltsträger wie jedem Dritten gegenüber selbständige rechtliche Zurechnungs-, Zuordnungs-, Vermögens- und Haftungseinheit mit eigenem Namen" ³. Als juristische Person kann die rechtsfähige Anstalt durch ihre Organe im eigenen Namen

1 Vgl. hiezu insbesondere Fleiner F., S. 322; Ruck, VR I, S. 74; Huber, S. 116; Forsthoff, S. 497; Bühler, S. 252; Keller, S. 192; Hünerwadel, S. 33; Weber, Juristische Person, S. 450.

2 Vgl. hiezu insbesondere Ruck, VR I, S. 74; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI; Grisel, S. 105; Wenger, S. 266; Fleiner T., S. 454; Geering, S. 148; Bachof, S. 259; Arpagaus, S. 3; Ulrich, S. 5 f.; Stähelin, S. 14.

3 Wolff/Bachof, VR II, S. 370.

handeln. Sie hat ihr eigenes Vermögen, welches dem direkten Zugriff der Gläubiger des Anstaltsträgers entzogen ist. Da eine derartige Anstalt nur durch deren Organe, nicht aber durch das Gemeinwesen verpflichtet werden kann, ergibt sich daraus, dass für die Verbindlichkeiten der Anstalt nur das Anstaltsvermögen haftet, nicht aber das Vermögen des Muttergemeinwesens ¹.

Eine weitere Folge der Rechtsfähigkeit ist auch die Partei- und Prozessfähigkeit dieser "selbständigen" Anstalt; sie kann als Klägerin oder als Beklagte im Prozess auftreten ². Als Element der Rechtsfähigkeit ist schliesslich die Vertragsfähigkeit der Anstalt im Bereiche des Privatrechts ³, zum Beispiel als Käuferin, Verkäuferin, Auftraggeberin, Arbeitgeberin usw., zu nennen. Voraussetzung ist allerdings, dass die nach Gesetz und Statuten hiefür unentbehrlichen Anstaltsorgane bestellt sind ⁴.

Zur Verleihung der Rechtspersönlichkeit an eine öffentlich-rechtliche Anstalt bedarf es eines entsprechenden Vorbehaltes im Gründungserlass ⁵. Dabei ist immer dann von einer Voll-

1 Geering, S. 149 f.; Hadorn, S. 18 f. Vgl. im übrigen die auf der vorangehenden Seite, Note 1 und Note 2, zitierte Literatur.

2 Vgl. statt vieler Kissling, S. 250 ff. und S. 253 ff.

3 Fleiner T., S. 454.

4 Kissling, S. 253.

5 Vgl. beispielsweise für das Bundesverwaltungsrecht: KUVG Art. 41 Abs. III; AlkG Art. 71 Abs. I. Demgegenüber vertritt Geering, S. 148, die Ansicht, dass zur Begründung

rechtsfähigkeit auszugehen, wenn der Gesetzgeber einer Anstalt die "Rechtsfähigkeit" verleiht oder wenn er von ihr sagt, sie habe "das Recht der Persönlichkeit", sie sei "rechtsfähig" oder sie sei eine "juristische Person" ¹.

2. Die nicht-rechtsfähige Anstalt

Der nicht-rechtsfähigen Anstalt kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu, weshalb sie kein selbständiger Träger von Rechten und Pflichten sein kann. Demnach ist der Anstaltsträger Subjekt aller Rechte, Sachen und Forderungen; er haftet für die Verbindlichkeiten der Anstalt ².

Wir haben somit festgestellt, dass sich die nicht-rechtsfähige Anstalt von der rechtsfähigen nur in zivilrechtlicher Hinsicht unterscheidet ³. Verwaltungsrechtlich hingegen erscheinen die rechtsfähige und die nicht-rechtsfähige Anstalt in gleicher

der Rechtspersönlichkeit die ausgesprochene Anordnung nicht notwendig ist; es genüge vielmehr, dass der Wille des Muttergemeinwesens, eine selbständige (im Sinne einer rechtsfähigen) Anstalt zu betreiben, aus den Statuten erkennbar sei.

1 Vgl. Bachof, S. 263.

2 Vgl. insbesondere Wolff/Bachof, VR II, S. 371; Grisel, S. 106; Keller, S. 190; Hünerwadel, S. 32; Schlüter, S. 62; Bühler, S. 258; Hadorn, S. 22. Vgl. schliesslich auch die unter Ziff. 1 (oben) angegebene Literatur.

3 Fleiner F., S. 322; Nobel, Anstalt, S. 242 f.; Hadorn, S. 18. Vgl. ferner VPB 1978, Nr. 57, S. 244.

Weise als Träger öffentlicher Verwaltung¹. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann somit nicht von der Verleihung der Rechtspersönlichkeit abhängig gemacht werden. Ob eine öffentlich-rechtliche Anstalt zur juristischen Person erhoben wird oder nicht, ist ausschliesslich eine Frage der Zweckmässigkeit². Ihr Spezifikum bleibt die sachliche und personelle Aussonderung zur dauernden Verfolgung eines öffentlichen Zwecks.

3. Die teil-rechtsfähige Anstalt

In der neueren Verwaltungsrechtslehre werden aber auch öffentlich-rechtliche Anstalten anerkannt, die zwar nicht über die juristische Persönlichkeit verfügen, denen allerdings bei ihrer Gründung bestimmte Rechte und Pflichten einzeln übertragen wurden; bei diesen Gebilden handelt es sich um teilrechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalten³. Eine derartige Organisationsform kann beispielsweise als selbständige Vermögensein-

-
- 1 Abzulehnen ist unseres Erachtens die in der älteren Verwaltungsrechtsdoktrin vertretene Auffassung, wonach als Anstalten nur die rechtsfähigen Verwaltungseinheiten nicht-verbandsmässiger Struktur zu verstehen sind. Dieser Ansicht ist insbesondere Werner Weber, in: Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Rechtswissenschaftliche Schriften der Wirtschafts-Hochschule Berlin, Heft 2 (2. Auflage, München/Berlin 1943).
 - 2 Vgl. hiezu auch Bühler, S. 254.
 - 3 Vgl. insbesondere Wenger, S. 265 ff. und S. 292 f.; Wolff/Bachof, VR II, S. 370 f.; Huber, S. 116; Stähelin, S. 14 f.; Jecht, S. 78 ff. Allgemeines bezüglich der Teilrechtsfähigkeit auch bei Bachof, S. 263 ff.; Wolff/Bachof, VR I, S. 208. Vgl. ferner VPB 1980, Nr. 23, Ziff. 4.

heit oder Haftungseinheit konzipiert oder, was in der Praxis eher vorkommen wird, mit eigener Prozess- und Parteifähigkeit ausgestattet worden sein ¹.

Wie eben erwähnt, wird in jüngerer Zeit die Möglichkeit, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt Rechte und Pflichten durch Einzelzuweisung zu übertragen, allgemein anerkannt. Dazu Jecht ²: "Wenn man dem Staat das Vermögen einräumt, Rechtsfähigkeit als Vollrecht zu verleihen, so wird man ihm die Möglichkeit nicht vorenthalten dürfen, die Verleihung auch auf gewisse Ausübungsmöglichkeiten zu beschränken, die gemeinhin unter den Begriff der Rechtsfähigkeit gerechnet werden". Es ist somit durchaus zulässig, eine öffentlich-rechtliche Anstalt zum Träger auch nur einer einzigen Rechtspflicht oder einer einzelnen Berechtigung zu machen ³.

In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf hingewiesen, dass im Bund von der Praxis der Einzelzuweisung von Rechten und Pflichten an öffentliche Anstalten zurückhaltender Gebrauch gemacht wurde. Demnach stellen im Bundesverwaltungsrecht teilrechtsfähige Anstalten die Ausnahme dar.

1 So zum Beispiel die Schweizerischen Bundesbahnen; näheres im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, B, IX, 3.

2 S. 36.

3 Wenger, S. 265.

II. Selbständigkeit im Sinne von administrativer Selbständigkeit

1. Die administrativ selbständige Anstalt

Nach unseren obigen Erörterungen hat die Organisationsform Anstalt nur dann einen Sinn, wenn ihr eine Verselbständigung gegenüber der allgemeinen Verwaltung eingeräumt wird ¹. In diesem Sinn wird in der neueren Doktrin für die öffentlich-rechtliche Anstalt eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber ihrem Träger verlangt, wobei im Verwaltungsrecht allgemein von der administrativen Selbständigkeit oder Autonomie einer Anstalt gesprochen wird. Die Eigenständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber der staatsunmittelbaren Verwaltung ist für diese Einrichtung, wie übrigens auch für jede andere öffentliche Unternehmung, wesensnotwendig, ansonst sich die Aussonderung einer Anstaltsaufgabe erübrigen würde ² und wir es lediglich mit einem ausführenden Organ einer übergeordneten Verwaltungsstelle zu tun hätten ³.

Gestützt auf die vorherrschende Lehre ist davon auszugehen, dass die administrative Selbständigkeit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt "vor allem in einem selbständigen Handlungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der Anstaltsorgane be-

1 Vgl. oben, A, III.

2 Gygi, Universität, S. 146.

3 Schürmann, Unternehmungen, S. 94 a; Wenger, S. 263 f.; Hadorn, S. 17; Grisel, S. 116.

gründet liegt" ¹. Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist mit anderen Worten aus der hierarchischen Behördenorganisation des Staates rechtlich ausgegliedert ². Die Autonomie des erwähnten Organisationstyps umfasst im übrigen nicht nur das Recht der Selbstverwaltung (als Gegensatz zur Rechtsetzung), sondern vielmehr auch die Satzungsautonomie ³, also das Recht zum Erlass von generell-abstrakten Normen innerhalb des anstaltlichen Kompetenzbereiches ⁴.

Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass sich der anstaltliche Kompetenz- und Selbstbestimmungsbereich aus einer Vielzahl von durch den Anstaltszweck bedingten "Entscheidungen, Obliegenheiten, Funktionen und Verrichtungen" ergibt ⁵, aufgrund derer die obersten Anstaltsorgane die betreffende Einrichtung selbständig und in eigener Verantwortung leiten ⁶.

1 Gygi, Universität, S. 145; ferner auch Wenger, S. 293.

2 Stähelin, S. 15.

3 VPB 1978, Nr. 57, S. 243 f.; 1976, Nr. 48, S. 102. Vgl. hingegen Forsthoff, S. 479 f.

4 Ausgeprägt ist die Satzungsautonomie zum Beispiel bei den Bundeshochschulen und bei der SUVA.

5 Gygi, Universität, S. 146; Ulrich, S. 8.

6 In diesem Sinn auch Jecht, S. 61 ff., wonach die Selbstständigkeit einer Anstalt von den ihr übertragenen Sachaufgaben bestimmt wird. Jecht verlangt für die öffentliche Anstalt einen "ungebundenen Steuerungsraum", innerhalb dessen die Anstaltsaufgaben von Fachleuten, Experten oder Technikern selbständig wahrgenommen werden (vgl. S. 64). Nach diesem Autor versteht sich somit die öffentliche Anstalt als "ein funktional bestimmter Organisationstyp öffentlicher Verwaltung", wobei es für die Begriffsbestim-

2. Die Relativität der administrativen Selbständigkeit

Nach den obigen Erwägungen bezieht sich also die administrative Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt auf die interne Rechtsstellung zu deren Trägerverband. Die Anstaltsautonomie wäre in optima forma dann gegeben, wenn die Gesamtheit der diesem Organisationstyp zustehenden Funktionen von den anstaltseigenen Organen wahrgenommen und sich der Anstaltsträger lediglich auf die allgemeine Staatsaufsicht beschränken würde.

In Wirklichkeit wird die Summe der sich aus der Anstaltsaufgabe ergebenden Entscheidungen, Obliegenheiten, Funktionen und Verrichtungen zwischen dem Trägerverband und den Anstaltsorganen aufgeteilt, teils in einer Scheidung der Zuständigkeiten, teils in den mannigfachen Formen des Zusammenwirkens, so beispielsweise in der Ausübung von Antrags-, Mitwirkungs- und Aufsichtsrechten, im Vorbehalt von Vorlage- und Genehmigungspflichten¹. Gygi² spricht in diesem Zusammenhang von "Ein-

mung weder auf die Frage der Rechtsfähigkeit noch auf diejenige der Rechtsform (sondern eben auf die Selbständigkeit im Sinne eines unternehmerischen Entscheidungsspielraums) ankommt (vgl. S. 84 f.). Dieser These tritt Rüfner, S. 252 f., entschieden entgegen. Mit der von Jecht postulierten Subsumtion aller funktional bestimmten Organisationstypen unter den Begriff der öffentlichen Anstalt verliere diese als Bezeichnung einer Organisationsform alle Konturen (S. 252). "Gerade bei der Betrachtung der Rechtsformen ist ein gewisser Formalismus am Platze, der nicht nur auf die Funktionen der betreffenden Gebilde abstellt" (a. a. O.).

1 Gygi, Universität, S. 146; Ulrich, S. 8; Schwarzenbach, VR, S. 238; Portner, S. 9.

2 A. a. O., S. 145 ff., insbesondere S. 146.

flussszonen der Anstalt und des Trägerverbandes", die ineinanderfließen. Je nachdem, ob die Mehrheit dieser Kompetenzen von der Anstalt oder vom Träger wahrgenommen werden, liegt im einzelnen Fall eine Anstalt mit einer mehr oder weniger ausgeprägten Autonomie vor¹. "Wesentlich ist aber, dass keine Anstalt derart selbständig sein kann, dass sie sich der staatlichen Aufsicht völlig entziehen kann"².

Der Grad dieser administrativen Verselbständigung seinerseits hängt nicht zuletzt vom Entstehungsgrund der betreffenden Anstalt ab³. Mit anderen Worten widerspiegelt sich vielfach die Veranlassung zu der Aussonderung einer Verwaltungsaufgabe aus dem Bereich der staatsunmittelbaren Verwaltung im Ausmass des Kompetenz- und Selbstbestimmungsraums der geschaffenen Einrichtung⁴.

1 Nach Wenger, S. 267, weist somit die administrative Selbstständigkeit Relativitätscharakter auf. Vgl. auch VPB 1980, Nr. 23, Ziff. 4.

2 Portner, S. 9.

3 Vgl. die obigen Ausführungen, D, I.

4 Gygi, Universität, S. 146; Ulrich, S. 7. Als Beispiel kann an dieser Stelle die Alkoholverwaltung aufgeführt werden, die vorwiegend zum Zwecke der gesonderten Rechnungsführung und Reinertragsermittlung gegründet wurde. Wie uns die Praxis zeigt, kann dieser Zweck mit einem Organisationstyp, welcher nicht über eine ausgeprägte Autonomie verfügt, ohne weiteres erreicht werden.

III. Verhältnis zwischen privater Rechtsfähigkeit und administrativer Selbständigkeit

Zwischen der privaten Rechtsfähigkeit und der administrativen Selbständigkeit wird nach der neueren Lehre kein grosser innerer Zusammenhang mehr gesehen ¹. Insbesondere sagt die Rechtsfähigkeit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in der Regel recht wenig über den Grad ihrer Autonomie aus ². In diesem Sinn können wir in der Verwaltungspraxis häufig nicht-rechtsfähige Anstalten ³ vorfinden, die über eine ausgeprägte Autonomie verfügen ⁴, während umgekehrt rechtsfähige Anstalten ⁵ gegründet werden, ohne dass diese mit einer wesentlichen administrativen Selbständigkeit ausgestattet sind ⁶.

Wie wir bereits festgestellt haben, ist die Rechtspersönlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in erster Linie von zivilrechtlicher Bedeutung und tritt verwaltungsrechtlich kaum

-
- 1 VPB 1978, Nr. 57, S. 244; Arpagaus, S. 3; Ulrich, S. 8; Portner, S. 8. Vgl. hingegen Stähelin, S. 16 f.
 - 2 Fleiner T., S. 454; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI.
 - 3 In der älteren Verwaltungsrechts-Lehre wurden diese Einrichtungen als "unselbständige" Anstalten bezeichnet; vgl. beispielsweise Bühler, S. 252 ff.
 - 4 So zum Beispiel die PTT und die SBB; näheres im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. A und lit. B.
 - 5 Nach der älteren Terminologie sogenannte "selbständige" Anstalten; vgl. Bühler, S. 252 ff.
 - 6 So zum Beispiel die Alkoholverwaltung; vgl. im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. D.

in Erscheinung¹. In diesem Bereich treten die rechtsfähige und die nicht-rechtsfähige Anstalt als gleichgestellte Träger öffentlicher Verwaltung auf². Allerdings spricht die Vermutung dafür, dass die administrative Selbständigkeit einer mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Anstalt vielfach grösser ist als bei einer teilrechtsfähigen oder gar einer nichtrechtsfähigen Anstalt³. Eine deutliche Antwort auf diese Frage kann nur durch Auslegung der Organisations- und Gründungserlasse der betreffenden Einrichtung gefunden werden.

-
- 1 VPB 1978, Nr. 57, S. 244; Nobel, Anstalt, S. 242 f. Nach Rüfner, S. 251, ist die Rechtsfähigkeit zwar ein Symbol für die Selbständigkeit einer Anstalt und oft in der täglichen Praxis zweckmässig, aber kaum von fundamentaler Bedeutung.
- 2 Nobel, Anstalt, S. 243.
- 3 Wenger, S. 267.

F. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes

I. Die Post-, Telefon- und Telegrafengebiete

Dass die PTT-Betriebe in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt gekleidet sind, wird von Doktrin und Praxis durchwegs anerkannt¹. Im PTT-Organisationsgesetz werden zwar die PTT-Betriebe etwas ungenau als ein innerhalb der Schranken der Bundesgesetzgebung "selbständiger eidgenössischer Betrieb" bezeichnet^{2,3}, während im Verwaltungsorganisationsgesetz die ebenerwähnte Einrichtung richtigerweise unter der Rubrik "Eidgenössische Anstalten und Betriebe" subsumiert ist⁴.

Durch den Hinweis auf die Selbständigkeit im PTT-Organisationsgesetz wird die fragliche Bundesanstalt allerdings nicht zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhoben⁵. Mit je-

1 Vgl. insbesondere Ruck, VR II, S. 302; Fleiner/Giacometti, S. 626; Wenger, S. 269; Tuason/Romanens, S. 2; Hadorn, S. 22; Hille, S. 69 f.; Morant, S. 42. Ferner BGE 103 II 236; 103 Ib 260; VPB 1978, Nr. 133; 1980, Nr. 23, Ziff. 4.

2 PTT-OG Art. 1.

3 Die Umschreibung "autonomer eidgenössischer Betrieb" wird gelegentlich ebenfalls verwendet; BGE 99 Ib 132; VPB 1977, Nr. 48, S. 83.

4 Vgl. VwOG Art. 58 Abs. I lit. E.

5 Statt vieler Ruck, VR II, S. 303; Hille, S. 18; Tuason/Romanens, S. 2; Fleiner T., S. 454; Grisel, S. 118; Wenger, S. 269. Vgl. ferner BGE 95 I 83; VPB 1978, Nr. 133, S. 565. Die fehlende Rechtspersönlichkeit wird schliesslich auch betont in BB1 1968 I 1004; 1958 II 1111. Unrichtig hingegen Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI, b.

ner Bezeichnung bezweckte nämlich der Gesetzgeber eindeutig, die PTT-Betriebe mit einer, bis zu einem gewissen Grade mit derjenigen der Schweizerischen Bundesbahnen vergleichbaren Autonomie auszustatten und nicht, der Anstalt das Recht der Persönlichkeit zu verleihen ^{1,2}.

II. Die Schweizerischen Bundesbahnen

Ebenso unumstritten wie die Rechtsform der PTT-Betriebe ist diejenige der Schweizerischen Bundesbahnen; auch in diesem Falle haben wir es mit einer nicht-rechtsfähigen öffentlichen Anstalt zu tun ³. Im Bundesbahngesetz werden die Bundesbahnen, ähnlich wie die PTT-Betriebe in deren Organisationsgesetz, als eine innerhalb der Schranken der Bundesgesetzgebung selbständige eidgenössische Verwaltung bezeichnet ⁴; das Verwaltungs-

1 In diesem Sinne ausdrücklich BBl 1968 I 1004.

2 Näheres zu den PTT-Betrieben im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. A.

3 Vgl. insbesondere Ruck, VR II, S. 289 und S. 291; Aubert, Nr. 1576; Fleiner/Giacometti, S. 608 und S. 626 f.; Grisel, S. 117; Wenger, S. 274; Fleiner T., S. 454; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI, b; Hadorn, S. 21 f.; Britt, S. 136. Ferner BGE 102 Ib 315 Erw. 1 a; 98 Ib 68; 91 I 228; VPB 1978, Nr. 133, S. 565; VEB 1955, Nr. 31, S. 72; 1942/1943, Nr. 94, S. 181; BBl 1936 III 310 ff. In BGE 101 Ib 104 werden die SBB generell als "autonomer eidgenössischer Betrieb" definiert; nach von Waldkirch, S. 24 f., stellen die SBB eine statio fisci dar und fungieren als solche als teilweise autonomer Zweig der Bundesverwaltung.

4 SBEG Art. 1.

organisationsgesetz des Bundes hingegen ordnet die erwähnte Verwaltungseinheit ¹ betreffend der Sparte "Eidgenössische Anstalten und Betriebe" unter ².

Die Selbständigkeit der SBB liegt, wie bereits angedeutet, nicht im privatrechtlichen, sondern eindeutig im administrativen Bereich. Aufgrund dieser Autonomie stellen die Schweizerischen Bundesbahnen eine geschlossene, von der unmittelbaren Bundesverwaltung ausgesonderte Verwaltungs- und Wirtschaftseinheit dar ³.

III. Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Nach der übereinstimmenden schweizerischen Lehre und Praxis werden die staatlichen Hochschulen grundsätzlich als öffentliche Anstalten qualifiziert ⁴. In diesem Sinne stellt auch die ETH Zürich eindeutig eine öffentlich-rechtliche Anstalt ⁵

1 Vgl. VwOG Art. 58 Abs. I am Anfang.

2 VwOG Art. 58 Abs. I lit. E.

3 Näheres zu den SBB im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. B.

4 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, III. Vgl. bezüglich des Meinungsstreites BGE 98 Ib 66 Erw. 1; vgl. ferner für die Universität Zürich BGE 98 Ia 365. Siehe schliesslich ausführlich bezüglich der Rechtsgestalt der Universität Gygi, Universität, S. 133 f.

5 Im massgeblichen ETH-Recht wird die ETH Zürich gelegentlich ausdrücklich als "Anstalt" bezeichnet; vgl. insbesondere ETHG Art. 4, Art. 6, Art. 8, Art. 18, Art. 19; UeR Art. 1.

des Bundes dar, die allerdings nicht mit dem Recht der Persönlichkeit ausgestattet wurde ¹; diese Qualifikation liegt auch dem Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes zugrunde ².

Der gemeinnützige Zweck der ETH Zürich, nämlich die Verwirklichung und der Schutz der Freiheit von Lehre und Forschung im Innenverhältnis, bedingt eine bestimmte verwaltungsrechtliche Autonomie der Bundeshochschule gegenüber der staatsunmittelbaren Verwaltung, was sich positiv durch Selbstverwaltung und Organisationsautonomie, negativ durch Ab- und Ausgrenzung im Verhältnis zum Muttergemeinwesen äussert ^{3, 4}.

IV. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung

Die Alkoholverwaltung stellt nach der geltenden Lehrmeinung eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes dar, der die Durchführung des Alkoholmonopols übertragen ist. Im Gegensatz zu den vorhergehend erwähnten drei Bundesanstalten besitzt aber die Alkoholverwaltung die juristische Persönlichkeit ⁵. Die

-
- 1 Vgl. insbesondere Ruck, VR II, S. 17; Grisel, S. 116; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI, b. Vgl. ferner BGE 98 Ib 66 Erw. I b; 97 I 543; VPB 1978, Nr. 133, S. 565; 1978, Nr. 57; 1975, Nr. 85, S. 32; 1975, Nr. 86, S. 36; VEB 1956, Nr. 31, S. 91.
 - 2 VwOG Art. 58 Abs. I lit. E.
 - 3 VPB 1978, Nr. 57, S. 245.
 - 4 Näheres zur ETH Zürich im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. C.
 - 5 Vgl. zur Rechtsform der Alkoholverwaltung insbesondere Ruck, VR II, S. 111; Aubert, Nr. 1576; Fleiner/Giacometti, S. 622; Grisel, S. 117; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI, b;

Einräumung einer weitgehenden administrativen Selbständigkeit durch den Anstaltsträger ist auch bei der Alkoholverwaltung ein Wesenselement. Allerdings sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass sich die Autonomie dieser Bundesanstalt in einem beschränkten Rahmen hält; sie ist nach Ansicht der Justizabteilung der Bundesverwaltung sogar geringer als diejenige der SBB, der PTT und wohl auch der ETH Zürich ^{1,2}.

V. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

In der jüngeren Verwaltungsrechts-Lehre ist auch die Rechtsform der SUVA kaum mehr umstritten; es handelt sich hiebei um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, welche mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet wurde ³. Vom Gesetzgeber wur-

Fleiner T., S. 454; Bühler, S. 233; Reichmuth, S. 73. Siehe auch VPB 1978, Nr. 133, S. 565; 1978, Nr. 57, S. 245; Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 4. Vgl. schliesslich AlkG Art. 71; VwOG Art. 58 Abs. I lit. E.

- 1 In diesem Sinn ausdrücklich VPB 1978, Nr. 57, S. 245; ferner auch Grisel, S. 117; Fleiner T., S. 454.
- 2 Näheres zur Alkoholverwaltung im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. D.
- 3 Vgl. insbesondere Ruck, VR II, S. 206; Grisel, S. 116; Maurer, SUVA, S. 7 f.; derselbe, Sozialversicherungsrecht, S. 141; derselbe, Geschichte, S. 18 und S. 96; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 137, B, VI, b; Hadorn, S. 19; Wolfer, S. 68 ff. und S. 73 f. Vgl. ferner BGE 104 V 211 Erw. c; 99 V 180 Erw. 2 a; 94 I 260; 93 II 410; VPB 1978, Nr. 133, S. 565; 1976, Nr. 48, S. 101; 1972, Nr. 22, S. 56; VEB 1961, Nr. 58, S. 101; BB1 1976 III 177; KUVG Art. 41.

de für die SUVA anlässlich deren Gründung die grösstmögliche Loslösung vom Bereich der allgemeinen Bundesverwaltung, mit anderen Worten die grösstmögliche Autonomie angestrebt ¹. Die weitgehende Autonomie der SUVA äussert sich, abgesehen von dem für jede Anstalt vorausgesetzten üblichen selbständigen Handlungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereich ², insbesondere in deren Befugnis, für sich Satzungen formellen und materiellen Inhalts zu erlassen. In diesem Sinn obliegt dem Verwaltungsrat der SUVA die Kompetenz zur Aufstellung von Reglementen betreffend die Anstaltsorganisation sowie von verbindlichen Satzungen für die der Versicherungspflicht unterliegenden Betriebe ³. Ein deutliches Indiz für die Anstaltsautonomie ist auch die Befugnis der Anstaltsorgane, endgültig und für den Richter verbindlich über die Zuteilung von Betrieben in die Tarifklassen zu entscheiden ⁴.

Wie oben angedeutet, ist die Rechtsform der SUVA heute unumstritten. Dennoch kann diese Einrichtung nicht als das Musterbeispiel einer öffentlich-rechtlichen Anstalt bezeichnet werden, denn sie ist mit einigen körperschaftlichen Merkmalen

1 VPB 1976, Nr. 48, Ziff, II, insbesondere S. 102; Waser, S. 37; Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 243.

2 Näheres oben, E, II, 1.

3 Diese Satzungen haben das anstaltliche Benutzungsverhältnis zum Gegenstand, so zum Beispiel die von den versicherten Betrieben zu entrichtenden Prämien, die Festsetzung der Gefahrenklassen und Gefahrenstufen, den Ausschluss aussergewöhnlicher Gefahren und Wagnisse von der Versicherung, das Gebiet der Abredeversicherung u.a.m..

4 Näheres zur Autonomie der SUVA in VPB 1976, Nr. 48, Ziff. II. Vgl. auch Maurer, SUVA, S. 7 f.; Wolfer, S. 77 ff.

durchzogen. Als korporative Elemente sind zum Beispiel das gesetzlich festgelegte Vertretungsverhältnis der Interessengruppen im Verwaltungsrat ¹ sowie die Mitwirkung der grossen Berufsverbände an bestimmten Anstaltsakten zu bezeichnen ². Bei der SUVA sind aber diese Mitwirkungsrechte, die allgemein den wesentlichen Inhalt einer mitgliedschaftlichen Struktur ausmachen, auf ein Minimum beschränkt. In der Hauptsache weist die SUVA eine herrschaftliche Struktur auf ³, weshalb sie ohne weiteres als öffentlich-rechtliche Anstalt qualifiziert werden kann ^{4,5}.

VI. Die Schweizerische Nationalbank

Die Rechtsnatur der Nationalbank ist in der Rechtswissenschaft äusserst umstritten; eine diesbezügliche Klärung wurde auch nicht mit der Teilrevision des Nationalbankgesetzes im Jahre

1 KUVG Art. 43 Abs. I.

2 KUVG Art. 43 Abs. II, Art. 47 und Art. 98 bis.

3 Bund als Anstaltsträger; Fehlen von Mitgliedern; Einflussnahme des Bundes auf den Anstaltsbetrieb u.a.m..

4 Näheres hiezu bei Wolfer, S. 65 ff., insbesondere S. 69. Unseres Erachtens unrichtig und deshalb abzulehnen ist die von Bühler, S. 227 ff., vertretene Ansicht, wonach die SUVA "im wesentlichen eine Korporation, ein Selbstverwaltungskörper" darstellt; vgl. S. 230. Unsere Meinung wird im übrigen auch von Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 244, geteilt.

5 Näheres zur SUVA im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. E.

1978 angestrebt ¹. In diesem Sinn wird die Schweizerische Nationalbank in Literatur und Praxis abwechslungsweise als öffentlich-rechtliche Anstalt ², als selbständige Anstalt der Eidgenossenschaft ³, als Anstalt mit korporativen Elementen ⁴, als öffentliche Anstalt in sondergesetzlicher und eigenartiger Aktiengesellschaftsform ⁵, als öffentliche Unternehmung ⁶, als öffentlich-rechtliche Körperschaft ⁷, als juristische Person des öffentlichen Rechts ⁸ oder als solche sui generis ⁹, als Aktiengesellschaft des Privatrechts ¹⁰, als

1 BGE 105 Ib 357.

2 Näheres im darauffolgenden Absatz.

3 So Fleiner/Giacometti, S. 916, N. 58.

4 So Kleiner, S. 127 f.; dieser Ansicht scheint sich auch Nobel, Bankenrecht, S. 48, anschliessen zu wollen.

5 So Gygi, Universität, S. 134. Gleicher Meinung auch Ruck, VR II, S. 248, und Obrecht, S. 152, N. 8.

6 So Grisel, S. 151.

7 So Ch. Menzel/U. Tanner, Schweizerische Nationalbank; Aufgaben, Instrumente, Organisation (herausgegeben von der volkswirtschaftlichen Abteilung der Schweizerischen Nationalbank im August 1980), S. 3 f. Als Körperschaft mit Ausnahmecharakter wird die Nationalbank von Schmid, S. 39 f., bezeichnet.

8 So Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 89.

9 So Autenrieth, S. 29 und S. 31 f.

10 So Engeli, S. 36 und S. 162. Vgl. auch Bühler, S. 231, wonach die Nationalbank eine "mit öffentlichrechtlichen Privilegien ausgestattete juristische Person des Privatrechts" darstellt.

spezialgesetzliche Aktiengesellschaft¹ oder auch als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft² bezeichnet³.

An dieser Stelle sei insbesondere die bei den Bundesbehörden vorherrschende Ansicht bezüglich der Rechtsnatur der Nationalbank hervorgehoben. Demnach bezeichnet der Bundesrat die Nationalbank als eine selbständige und unpolitische Anstalt (des Bundes)⁴ und nach Erachten des Bundesgerichts handelt es sich um eine autonome eidgenössische Anstalt im Sinne von OG Art. 98 lit. d⁵. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Feststellung des Bundesgerichts, wonach die Nationalbank nicht als eine andere Instanz oder Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung im Sinne von OG Art. 98 lit. h zu betrachten ist, denn diese Institutionen stellen offenbar wirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften dar, die in erster Linie eigene, private Interessen wahrnehmen und nur sekundär Bundesaufgaben erfüllen⁶.

-
- 1 Diese These wird von Schürmann vertreten. Vgl. hiezu Schürmann, WVR, S. 272; derselbe, NBG, S. 20; derselbe, Unternehmungen, S. 124 a.
 - 2 Fleiner T., S. 452 und S. 491; Merz, S. 38.
 - 3 Näheres zur Rechtsnatur der Nationalbank insbesondere bei Kleiner, S. 127 ff.; Nobel, Bankenrecht, S. 47 ff.; Merz, S. 35 ff.
 - 4 BB1 1968 II 305; 1978 I 835. Vgl. auch das Gutachten der Eidgenössischen Justizabteilung vom 23.03.1978, in: VPB 1978, Nr. 133, S. 565.
 - 5 BGE 105 Ib 348 ff. Erw. 1 und Erw. 4; 101 Ib 338 Erw. 1.
 - 6 BGE 105 Ib 356 Erw. 4 a und 358. Vgl. auch BB1 1965 II 1305.

Für die Klassifizierung der Schweizerischen Nationalbank bleibt somit abzuklären, ob diese Einrichtung mehr anstaltliche oder körperschaftliche Merkmale oder gar Elemente einer andern Organisationsform aufweist, wobei eine Qualifikation aufgrund des Gesamtbildes der betreffenden Einrichtung vorgenommen werden kann.

Zweifelsohne handelt es sich bei der Nationalbank um einen Bestand von persönlichen und sachlichen Mitteln. Sie ist durch Bestanddauer gekennzeichnet und erbringt grundsätzlich Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls, die in BV Art. 39 umschrieben sind. Die Nationalbank ist durch einen referendumpflichtigen Erlass des Bundesgesetzgebers geschaffen worden; dieser widmet sie einem bestimmten Zweck, regelt ferner Organisation sowie Kompetenzordnung der besagten Institution und umschreibt ebenso die Aufsicht und die Mitwirkungsrechte der Bundesbehörden, weshalb vom Erlass von aktiengesellschaftlichen Statuten im Sinne von OR Art. 626 ff. abgesehen werden konnte^{1,2}.

Wesentlich für die juristische Qualifikation der Nationalbank ist die Ausgestaltung der Mitgliedschaftsrechte der Aktionäre, beziehungsweise das Ausmass der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes als Trägerverband. In diesem Sinn liegt die privatrechtliche Natur der Nationalbank vornehmlich darin, dass diese

1 Vgl. Engeli, S. 8 f.; Schürmann, NBG, S. 144.

2 Sollten die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft gemäss NBG Art. 13 ergänzend zum Nationalbankgesetz zur Anwendung gelangen, so würden sie durch Rezeption zu öffentlichem Recht; vgl. hiezu Merz, S. 37, mit Verweisungen.

mit einem Aktienkapital ausgestattet wurde und dass die Aktionäre an der Gründung und Auflösung der Gesellschaft massgeblich beteiligt sind ¹. Im übrigen halten sich die Entscheidungsbe-
fugnisse der Nationalbank-Aktionäre in einem beschränkten Rahmen ². Auf die Willensbildung und Verwaltung dieser Einrichtung hat die Generalversammlung der Aktionäre nur beschränkten, an deren Stelle hingegen die Bundesbehörden - insbesondere der Bundesrat - teilweise ganz erheblichen Einfluss, was klar für den öffentlich-rechtlichen Charakter der Nationalbank spricht.

Dementsprechend befindet der Bund als Trägerverband der Nationalbank nicht unwesentlich über deren Schicksal; er ist an der Organisation, Verwaltung und Willensbildung jener Einrichtung massgeblich beteiligt, setzt den Unternehmenszweck fest und sichert dessen Einhaltung ³. Nicht zu unterschätzen ist ferner die Mitwirkung des Bundes an der Gründung der Nationalbank ⁴ und an einer allfälligen Auflösung; in besonderen Fällen (Verzicht der Erneuerung des Notenprivilegs, Auflösungsbeschluss der Generalversammlung) ⁵ kann die Bundesversammlung durch Bundesgesetz beschliessen, dass der Bund die Nationalbank zu übernehmen habe. Schliesslich sei an dieser Stelle darauf hin-

1 Vgl. Kleiner, S. 128.

2 So Kleiner, a.a.O.. Anderer Meinung hingegen Merz, S. 38. Näheres im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, F, III, 1, a.

3 Näheres zu der Mitwirkung der Bundesbehörden im zweiten Teil, F, III, 2.

4 Vgl. hiezue Kleiner, S. 128.

5 NBG Art. 66 Abs. II und Abs. III.

gewiesen, dass der Bund auf dem Wege der Revision des Nationalbankgesetzes ¹ sowohl Rechtsform als auch Rechtsverhältnisse der Nationalbank nach Belieben gestalten ² und damit seine trägerschaftliche Einflussnahme jederzeit ausweiten kann.

Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass bei der Nationalbank die anstaltlichen Merkmale im Gegensatz zu den körper-schaftlichen überwiegen, weshalb wir diese Einrichtung ohne weiteres als eine Mischform im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit korporativen Elementen bezeichnen können ³.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Schweizerische Nationalbank mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet ist ⁴. Ferner geniesst die Notenbank weitgehend einen autonomen Status, indem sie nicht der hierarchisch gegliederten Zentralverwaltung angehört ^{5,6}. Wie bereits angedeutet, besteht die Hauptaufgabe der Nationalbank in der Besorgung eines Ausschnitts der Staatsverwaltung, wobei das Unternehmen hiefür "vom Verwaltungsapparat des Bundes unabhängig ausgestaltet worden ist" ^{7,8}.

1 Dies selbstverständlich unter Vorbehalt des Referendums.

2 Sinngemäss Kleiner, S. 129.

3 Diese Ansicht wird insbesondere von Kleiner, S. 128, vertreten. Näheres zur rechtlichen Qualifikation der Nationalbank in BGE 105 Ib 357 f.

4 NBG Art. 1 Abs. II.

5 BGE 105 Ib 358; BB1 1968 II 305.

6 Es versteht sich von selbst, dass die Nationalbank in administrativer Hinsicht der Exekutive unterzuordnen ist; Merz, S. 42.

7 BGE 105 Ib 358.

8 Näheres zur Schweizerischen Nationalbank im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, lit. F.

VII. Die übrigen Bundesanstalten

Neben der ETH Zürich kennen wir im bildungs- und forschungs-
politischen Bereich des Bundes noch die folgenden Anstalten:
Die Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (ETHL)¹,
das Eidgenössische Institut für Reaktorforschung (EIR)²,
das Schweizerische Institut für Nuklearforschung (SIN)³,
die Eidgenössische Anstalt für das forstliche Versuchswesen
(EAFV)⁴, die Eidgenössische Materialprüfungs- und Ver-
suchsanstalt (Empa)⁵ sowie die Eidgenössische Anstalt für
Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
(Eawag)⁶. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich ein-
deutig um autonome Anstalten des Bundes, die hinsichtlich

-
- 1 Vgl. insbesondere UeR Art. 1, Art. 3 Abs. I und Art. 17 Abs. II.
 - 2 Verordnung über Organisation und Betrieb des Eidgenössischen Instituts für Reaktorforschung vom 11.10.1971, SR 424.3.
 - 3 Verordnung über Organisation und Betrieb des Schweizerischen Instituts für Nuklearforschung vom 7.9.1977, SR 424.2.
 - 4 Bundesbeschluss betreffend die Errichtung einer Zentralanstalt für das forstliche Versuchswesen vom 27.3.1885, SR 426.21; Verordnung über die Organisation der Eidgenössischen Anstalt für das forstliche Versuchswesen vom 27. Juni 1958, SR 426.211.
 - 5 Verordnung über Organisation und Betrieb der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe vom 4.9.1974, SR 427.11.
 - 6 Verordnung über die Organisation und den Betrieb der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz vom 21.12.1970, SR 422.1.

ihrer Rechtsnatur der ETH Zürich gleichgestellt sind ¹. Im übrigen werden von der Rechtswissenschaft die folgenden Einrichtungen als öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes betrachtet, ohne dass an dieser Stelle geprüft werden soll, ob sich diese Qualifikation auch in materieller Hinsicht rechtfertigen lässt ^{2,3}: Der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung ⁴, das Schweizerische Landesmuseum ⁵, die Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt ⁶, die

-
- 1 Cosandey Maurice, Die Leitung der Bundeshochschulen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22.2.1979, Nr. 44. Vgl. auch Fleiner/Giacometti, S. 613 f.
 - 2 Eine eingehende wissenschaftliche Untersuchung der Rechtsform dieser Einrichtungen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.
 - 3 Nicht in der Aufzählung erscheint die Schweizerische Verrechnungsstelle, da diese durch Verordnung des Bundesrates vom 23.10.1978 (Verordnung über die Aufhebung von Erlassen auf dem Gebiete des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland; AS 1978, 1624 f.) aufgehoben wurde.
 - 4 Vgl. Art. 107 ff. des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20.12.1946, SR 831.10; Reglement für die Verwaltung des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7.1.1953, SR 831.192.1. Vgl. ferner VPB 1975, Nr. 1, S. 2.
 - 5 Bundesgesetz betreffend die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 27.6.1890, SR 432.31; Verordnung über die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 14.11.1979, SR 432.32. Vgl. auch BGE 40 I 401 ff.; Grisel, S. 116; Fleiner/Giacometti, S. 614.
 - 6 Bundesgesetz über die Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt vom 27.6.1901, SR 429.1; Reglement für die Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt vom 7.7.1971, SR 429.11. Vgl. Fleiner/Giacometti, S. 614.; anderer Meinung ist hingegen die SMZ, dies gemäss freundlicher Auskunft.

Schweizerische Landesbibliothek ¹, die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten ², die Rüstungsbetriebe des Bundes ^{3,4} sowie als jüngste Einrichtung das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung ⁵.

Nicht alle der im vorhergehenden Absatz erwähnten Organisationsformen können mit gutem Gewissen als typische öffentliche Anstalten bezeichnet werden, verfügen doch einige dieser Ein-

-
- 1 Bundesgesetz betreffend die Schweizerische Landesbibliothek vom 29.9.1911, SR 432.21; Verordnung betreffend Leitung und Verwaltung der Schweizerischen Landesbibliothek vom 7. September 1912, SR 432.211. Vgl. ferner Grisel, S. 116; Fleiner/Giacometti, S. 613. Diese Ansicht wird auch von der Landesbibliothek selber vertreten.
 - 2 Vgl. Art. 3 der Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung vom 25.6.1975, SR 426.10.
 - 3 Es sind dies im einzelnen die Eidgenössische Konstruktionswerkstätte in Thun, die Eidgenössische Munitionsfabrik in Thun, die Eidgenössische Munitionsfabrik in Altdorf, die Eidgenössische Waffenfabrik in Bern, die Eidgenössische Pulverfabrik in Wimmis und das Eidgenössische Flugzeugwerk in Emmen.
 - 4 Vgl. die Verordnung über die Eidgenössischen Militärwerkstätten vom 18.12.1972, die aufgrund von Art. 147 Abs. I der Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12.4.1907 (SR 510.10) erlassen wurde. Vgl. ferner Schürmann, WVR, S. 187; derselbe, Unternehmungen, S. 113 a.
 - 5 Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung vom 6.10.1978, SR 425.1; Verordnung über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung vom 19.12.1979, SR 425.11. In Art. 1 Abs. I des Bundesgesetzes wird das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung ausdrücklich als "selbständige, rechtsfähige Anstalt des Bundes" bezeichnet.

richtungen lediglich über eine bescheidene, für die Anstaltsform wesensnotwendige administrative Selbständigkeit. Demnach besteht beispielsweise für die Rüstungsbetriebe die Absicht, ihre Organisationsstruktur zu revidieren, wobei den betreffenden Bundesbetrieben eine grössere administrative Selbständigkeit eingeräumt werden soll. "Im Extremfall könnte ein ähnliches Statut wie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten der SBB und der PTT entstehen" ¹.

1 Dies gemäss freundlicher Auskunft der Gruppe für Rüstungsdienste.

ZWEITER TEIL: Entwicklung, Funktion, Struktur und
 Rechtsverhältnisse einzelner Bundes-
 anstalten in rechtsvergleichender
 Sicht

A. Die Post-, Telefon- und Telegrafenebetriebe

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage

1. Die Postbetriebe

Die eidgenössische Post ist nicht eine Neuschaffung durch den Bund, sondern sie hat ihre Vorläufer in den kantonalen Regiebetrieben ¹. Die am Ende des 18. Jahrhunderts vorgenommene politische Umgestaltung der Schweiz von einem lockeren Staatenbund in einen Einheitsstaat machte das Postwesen in seinem ganzen Umfange zum Regal der helvetischen einen und unteilbaren Republik ², die die Post in eigener Regie betrieb. Mit der Mediation, d.h. ab 1803, setzten sich aber wieder die Souveränitätsbestrebungen der Kantone durch und das Postwesen wurde nochmals als ihr Eigentum und Regal anerkannt ³.

Die zersplitterten Postverhältnisse wirkten sich erschwerend auf den Verkehr aus. Da aber die Kantone diese ertragsreiche Finanzquelle nicht preisgeben wollten, blieben vorerst mehrere Vorstösse zur Vereinheitlichung des Postwesens durch Konkordate im Umfange der ganzen Eidgenossenschaft erfolglos ⁴.

1 Hille, S. 7.

2 Oetiker, S. 32 ff.

3 Vgl. das Auflösungsdekret der Tagsatzung vom 2.8.1803 bei Oetiker, S. 38 ff.

4 So zum Beispiel der Bundesurkundsentwurf von 1832. Näheres bei His, S. 1067.

Die Bundesverfassung von 1848 machte dem kläglichen, zersplitterten Zustand im schweizerischen Postwesen ein Ende, sprachen doch für die Zentralisation in erster Linie nationalpolitische und internationale Gründe. Das Postwesen wurde fortan im ganzen Umfange vom Bund übernommen, unter Ausschluss jeder konkurrierenden Tätigkeit sowohl der Kantone wie auch Privater ¹.

Nach der Revision der Bundesverfassung im Jahre 1874 erwiesen sich bald mehrere Posterlasse aus dem Jahre 1849 als reformbedürftig, so die Bundesgesetze über das Postregal und über die Organisation der Postverwaltung ². Hinzu kam, dass sich der Bundesrat mit verschiedenen Vorstössen um eine Einschränkung der Portofreiheit bemühte, durch welche der Postverwaltung jährlich beträchtliche Einnahmen entgingen ³. So wurde im Jahre 1910 ein neues Postgesetz erlassen, welches alle noch gültigen Bundesgesetze über das Postwesen vereinigte ⁴. Dieses neue Gesetz erlaubte unter anderem eine gewisse Einschränkung der Portofreiheit, die in den vorangegangenen 60 Jahren zu Missbräuchen sowie zu posttechnischen Schwierigkeiten geführt hatte.

Der Bund hatte das Postwesen stets mit Gewinnabsicht betrieben, was relativ hohe Posttaxen zur Folge hatte. Mit dem Anfang des 20. Jahrhunderts blieben aber die Reinerträge für die

1 Hille, S. 8. Vgl. auch Morant, S. 41.

2 AS 1, 97; 1, 98; 1, 104.

3 Näheres bei Bonjour, S. 30 ff.

4 Bundesgesetz betreffend das schweizerische Postwesen vom 5.4.1910, AS 26, 1015.

Bundeskasse infolge hoher Personal- und sonstiger Selbstkosten und nicht zuletzt wegen der bedeutenden konkurrierenden Tätigkeit der Eisenbahnen im Personen- und Gepäckverkehr aus; die wirtschaftliche Lage der Postbetriebe wurde immer misslicher¹. Einerseits versuchte man mit einer auf Vereinfachung gerichteten Verwaltungsreform die Ausgaben einzuschränken, anderseits wurden ab 1914 verschiedentlich die Posttaxen erhöht, um die Einnahmen der Postverwaltung entsprechend zu verbessern².

Die Erfahrung mit dem Einheitsgesetz von 1910 hatte gezeigt, dass die Behandlung von Organisationsvorschriften und Verkehrsvorschriften in ein und demselben Gesetzeserlass der Uebersichtlichkeit und Klarheit bei Anwendung der Vorschriften nicht förderlich und daher nicht zweckmässig war³. Dieses Problem konnte nur mit einer erneuten Gesetzesrevision gelöst werden, wobei einer Zweiteilung der Materie der Vorzug gegeben wurde. Das Bundesgesetz betreffend den Postverkehr vom 2.10.1924 regelte nunmehr lediglich die Beziehungen der Postanstalt zum Publikum und liess die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das schweizerische Postwesen aus dem Jahre 1910 weiterhin in Kraft, soweit sie Organisationsfragen betrafen⁴.

1 BB1 1921 IV 685 ff.

2 Bonjour, S. 23 f.

3 BB1 1921 IV 694.

4 Bonjour, S. 24.

2. Die Telegrafen- und Telefonbetriebe

Im Jahre 1851 wurde das Telegrafenwesen dem Postregal unterstellt mit der Begründung, dass sowohl die Beförderung der Briefkorrespondenz als auch der Mitteilungen mittels des Telegrafs dem Bunde ausschliesslich vorbehalten sei ¹. So entstand mit der Telegrafenverwaltung neben der Postverwaltung eine zweite, rein zentralistisch organisierte unselbständige Bundesanstalt ².

Die Erfindung des Telefons im Jahre 1877 und deren Einführung erwies sich im Betrieb der Postverwaltung als eine der bedeutendsten Neuerungen. Die Errichtung und der Betrieb von Telefonanlagen wurden zuerst durch Verordnung des Bundesrates ³, später durch das Bundesgesetz betreffend das Telefonwesen ⁴ in Anwendung von BV Art. 36 dem Telegrafenregal zugewiesen.

Die wirtschaftliche Lage der Telegrafenverwaltung war für längere Zeit günstiger als diejenige der Postverwaltung. Die auf den 1.1.1915 eingetretene Erhöhung einzelner Telefongebühren sowie die während des ersten Weltkrieges einsetzende Verkehrssteigerung, die sich in einer ausserordentlichen Zunahme der

1 Bundesgesetz vom 23.12.1851 über die Erstellung von elektrischen Telegraphen, AS 3, 1; Bundesgesetz vom 20.12.1854 über die Organisation der Telegraphenverwaltung, AS 5, 1.

2 His, S. 1076.

3 Bundesratsbeschluss betreffend Konzessionen für Telephonleitungen vom 18.2.1878; BB1 1878 I 291 ff.

4 Bundesgesetz vom 27.6.1889, AS 11, 256.

Telegramme und Gespräche sowie der Abonnementenanschlüsse äusserte, hatten für kurze Zeit ansehnliche Betriebsüberschlüsse zur Folge ¹.

In organisatorischer Hinsicht hatte die Einführung des Telefonwesens "als neues Verkehrsmittel" ² der Telegrafienverwaltung eine ungeahnte Ausdehnung gebracht, so dass sich bald eine Reorganisation und zugleich eine Erweiterung des alten Organisationsgesetzes von 1854 aufdrängte. Die Anpassung fand im Bundesgesetz vom 16.12.1907 ³ ihren Niederschlag, wobei die Telegrafienverwaltung die neue Bezeichnung "Telegraphen- und Telephonverwaltung" erhielt.

Nach dem ersten Weltkrieg eroberte das Radio unser Land. Dies hatte zur Folge, dass im heute noch gültigen, mehrfach revidierten Bundesgesetz von 1922 betreffend den Telegrafien- und Telefonverkehr auch die radioelektrische Zeichen-, Laut- und Bildübertragung als Bestandteil des Telegrafienwesens zum Regal des Bundes erklärt wurde ⁴. Im ebenerwähnten Bundesgesetz wurden die bisherigen Gesetze im Bereich des Telegrafien- und Telefonwesens, ihrem Inhalt nach Verkehrs- und Tarifgesetze, zu einem einzigen Erlass verschmolzen.

1 BBl 1921 III 283.

2 BBl 1899 IV 2.

3 Bundesgesetz über die Organisation der Telegraphen- und Telephonverwaltung vom 16.12.1907, AS 24, 805.

4 Morant, S. 41 f.

3. Die Weiterentwicklung der PTT-Betriebe ab 1930

Wie wir festgestellt haben, besaßen ursprünglich die Postbetriebe sowie die Telegraf- und Telefonbetriebe zwei verschiedene Organisationsgesetze und wurden infolgedessen auch gesondert verwaltet. Diese beiden Gesetze waren in den zwanziger Jahren sachlich überholt¹ und teilweise bereits ausser Kraft gesetzt worden, so dass sich der Bundesrat veranlasst sah, am 24.10.1930 eine "Zuständigkeitsordnung für die PTT"² zu erlassen, die die Vereinigung der beiden Verwaltungen in der Hand eines Generaldirektors bestätigte "und die Befugnisse des Bundesrates, des Post- und Eisenbahndepartementes sowie des Generaldirektors für die Gesamtverwaltung" festlegte³.

Im Laufe der Jahrzehnte entwickelte sich die PTT zu einem der grössten wirtschaftlichen Unternehmen unseres Landes, so dass die gesetzliche Neuorganisation der PTT-Verwaltung einem dringenden Bedürfnis entsprach⁴ und schliesslich im PTT-Organisationsgesetz vom 6.10.1960 verwirklicht wurde, in welchem die bereits früher erfolgte Zusammenlegung der Postverwaltung und der Telegrafverwaltung zur PTT erstmals gesetzlich verankert wurde. An den bestehenden Kompetenzordnungen änderte

1 BBl 1958 II 1109.

2 Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit im Bereiche der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung (Zuständigkeitsordnung PTT) vom 24.10.1930, AS 46, 682.

3 BBl 1958 II 1109; Sten Bull 1960, 422.

4 Obwohl die Botschaft aus dem Jahre 1921 einen Gesetzesentwurf betreffend die Reorganisation der Postverwaltung als dringend bezeichnet hatte, liess das PTT-Organisationsgesetz fast 40 Jahre auf sich warten. Vgl. auch Morant, S. 42.

das neue Gesetz nichts Wesentliches. Ebenfalls keine Aenderung erfuhr die Organisationsform der PTT-Betriebe; sie blieben vorläufig ein Bestandteil des damaligen Post- und Eisenbahndepartementes in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes, aber ohne eigene juristische Persönlichkeit¹.

Hingegen wurde mit der Revision des PTT-Organisationsgesetzes im Jahre 1969 eine Erhöhung der administrativen Selbständigkeit der PTT-Betriebe angestrebt². Seither ist die Autonomie der PTT mit derjenigen der Schweizerischen Bundesbahnen vergleichbar, was zur Folge hat, dass die Anstalt neu innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung eine geschlossene Verwaltungs- und Wirtschaftseinheit darstellt³.

II. Zweck und Aufgaben

1. Das PTT-Regal im allgemeinen

Die Hauptaufgabe der PTT-Betriebe besteht in der Besorgung des Postdienstes sowie des Telefon-, Telegrafien- und des übrigen elektrischen Fernmeldedienstes⁴. Dabei erlaubt das PTT-

1 Abgelehnt wurde ein Antrag der Kommissionsminderheit, die PTT-Betriebe in Art. 1 ausdrücklich als "eidgenössische Anstalt" zu bezeichnen. Sten Bull 1960, 434; VPB 1978, Nr. 133, S. 564.

2 BB1 1968 I 993 ff.; VPB 1978, Nr. 133.

3 BB1 1968 I 997 f.

4 PTT-OG Art. 1 1. Satz. Vgl. auch Art. 15 Ziff. 6 der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter.

Regal ¹ den PTT-Betrieben, bestimmte Tätigkeiten im Bereiche von Post, Telegraf, Telefon, Radio und Fernsehen alleine auszuüben ². Dem Bürger ist also weder erlaubt, die PTT-Betriebe positiv zu konkurrenzieren, noch darf er sich anderer Beförderungs- und Kommunikationsmittel bedienen als derjenigen, welche die PTT-Betriebe zur Verfügung stellen ³. Eine fiskalische Ausnützung ihrer Monopolstellung ist aber den PTT-Betrieben durch BV Art. 36 Abs. III untersagt ⁴.

Neben den Regalgeschäften nehmen die PTT-Betriebe in bedeutendem Umfange regalfreie Tätigkeiten vor ⁵. Eine Unterstellung der regalfreien Geschäfte unter das Postregal würde allerdings eine unerlaubte Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit bedeuten ⁶, sofern dies nicht mit einer entsprechenden Revision von BV Art. 36 verbunden wäre.

1 EV Art. 36.

2 Tuason/Romanens, S. 19. Dieses unmittelbar-rechtliche Monopol des Bundes bedeutet eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit des Bürgers.

3 Näheres auch bei Hille, S. 99 ff., insbesondere S. 102.

4 Gleicher Meinung Hille, S. 107 ff., insbesondere S. 109. Demgegenüber vertreten die PTT-Betriebe die Ansicht, dass nach BV Art. 36 Abs. III ihre Tarifpolitik dem Prinzip von Recht und Billigkeit entsprechen soll und nicht, dass sie ihre Leistungen zu möglichst niedrigen Taxen anzubieten haben. In diesem Zusammenhang verweisen die PTT insbesondere auch auf BV Art. 42, wonach erwartet wird, dass die besagte Bundesanstalt einen Reingewinn erarbeiten soll.

5 Vgl. Hille, S. 103 f.

6 Sinngemäss Buser, S. 9.

An dieser Stelle sei abschliessend festgehalten, dass die PTT ganz allgemein der Förderung des Gemeinwohls dienen, sichern doch das Post- und das Telegrafien- und Telefonregal die Aufrechterhaltung eines geordneten, sich über das ganze Land erstreckenden Post-, Telegrafien- und Telefonbetriebes. Mit der nachfolgenden kurzen Durchleuchtung des Postregals, des Telegrafien- und Telefonregals sowie der regalfreien Tätigkeit soll ein knapper Einblick in den Tätigkeitsbereich der PTT-Betriebe gewonnen werden.

2. Das Postregal

Das Personenbeförderungsregal umfasst das ausschliessliche Recht der PTT-Betriebe, "Reisende mit regelmässigen Fahrten zu befördern, soweit dieses Recht nicht durch andere Bundesgesetze eingeschränkt ist" ¹. Vom Personenbeförderungsregal ausgenommen sind die nicht gewerbsmässigen Dienstleistungen sowie diejenigen, die einem Nichttransportgewerbe als notwendiger Hilfsbetrieb dienen ². Der Bund kann für die gewerbsmässige Reisendenbeförderung mit regelmässigen Fahrten Konzessionen erteilen ³.

-
- 1 PVG Art. 1 Abs. I lit. a. Eine wichtige Schranke findet sich in der Eisenbahn- und Luftschiffahrtgesetzgebung des Bundes. Näheres bei Tuason/Romanens, S. 19 ff.
 - 2 PVG Art. 2 Abs. I lit. a. Vgl. die Aufzählung der Ausnahmen des Personenbeförderungsregals in der V II zum PVG Art. 4 ff. Vgl. unter anderem BGE 94 I 261 ff.
 - 3 PVG Art. 3 Abs. I; V II zum PVG Art. 10 ff. Hille, S. 115; Tuason/Romanens, S. 24 f.; BGE 85 I 264 ff.; VPB 1980, Nr. 90.

Unter dem Sachbeförderungsregal versteht man das ausschliessliche Recht der PTT-Betriebe, offene und verschlossene Briefe, Karten mit schriftlichen Mitteilungen und andere verschlossene Sendungen bis 5 kg zu befördern ¹. Das Sachbeförderungsregal erstreckt sich nicht auf Sendungen, die von der Post nicht oder nur bedingungsweise angenommen werden ². Regalfrei sind ferner die Beförderung im Ortsverkehr durch den Absender selbst oder die nicht gewerbsmässige Sachbeförderung durch eine von diesem beauftragte Person ³ sowie der Dienstverkehr der Bundesbahnen und der konzessionierten Verkehrsanstalten unter sich ⁴.

3. Das Telegrafien- und Telefonregal

Dieses Regal begründet das ausschliessliche Recht der PTT-Betriebe, Sende- und Empfangseinrichtungen sowie Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radioelektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung dienen, zu erstellen und zu betreiben ⁵. Obwohl in BV Art. 36 nur die Telegrafie ausdrück-

1 PVG Art. 1 Abs. I lit. b. Im Gegensatz zum Personenbeförderungsregal ist das Sachbeförderungsregal durch keine ausserpostalischen Gesetze beschränkt; auch wird die regalpflichtige Sachbeförderung von der Post nicht durch Konzession abgetreten. Näheres hiezu bei Tuason/Romanens, S. 25 ff.

2 PVG Art. 2 Abs. I lit. b in Verbindung mit Art. 25 und Art. 26; PVV Art. 84 ff.

3 PVG Art. 2 Abs. I lit. c; PVV Art. 8.

4 PVG Art. 2 Abs. I lit. d; PVV Art. 9.

5 TVG Art. 1; V I zum TVG Art. 1. Tuason/Romanens, S. 30 f.

lich genannt ist, fallen aber in sinngemässer Auslegung auch Telefon, Radio und Fernsehen als besonders geartete Mittel des Nachrichtenverkehrs unter diese Verfassungsvorschrift ¹.

Abschliessend ist auf die Ausnahmen vom Telegrafien- und Telefonregal ² sowie auf die Befugnisse des Bundesrates und der Generaldirektion PTT hinzuweisen, aufgrund derer für die Erstellung und für den Betrieb von Einrichtungen für elektrische und radioelektrische Zeichen-, Bild- und Lautübertragung entsprechende Konzessionen erteilt werden können ³.

4. Die regalfreie Tätigkeit

Neben den dem Post-, Telegrafien- und Telefonregal unterstellten Dienstzweigen befasst sich die Postanstalt noch mit weiteren Aufgaben, wie der Beförderung von Reisenden mit Sonder-

-
- 1 Ruck, VR II, S. 309; Aubert, Nrn. 625, 627 und 1952. Eine einwandfreie Verfassungsgrundlage für den fernmeldetechnischen Bereich von Radio und Fernsehen wurde im Herbst 1976 von Volk und Ständen eindeutig verworfen; BB1 1973 II 1310. Vgl. auch Fleiner T., S. 170.
 - 2 Insbesondere für den Eisenbahnbetrieb und für militärische Zwecke; TVG Art. 2; V I zum TVG Art. 2 ff. Vgl. Tuason/Romanens, S. 31 ff.
 - 3 TVG Art. 3. Die V I zum TVG (Art. 12 ff.) beinhaltet die folgende Konzessionsordnung: Die Sende- und Empfangskonzessionen für private Nachrichtenübertragung, für Radioempfang und für Fernsehempfang sowie die verschiedenen Installations- und Vorführungskonzessionen. Daneben wurde der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft eine Konzession zur Verbreitung von öffentlichen Radio- und Fernsehprogrammen erteilt. Näheres bei Fleiner T., S. 170 f.; Tuason/Romanens, S. 34 ff. Vgl. ferner BGE 101 Ib 462 ff.; 105 IV 270 ff.; VPB 1977, Nr. 48.

fahrten, dem Transport von Poststücken über 5 kg bis 20 kg, dem Transport von Zeitungen und Zeitschriften, offenen Drucksachen und Warenmuster, Blindenschriften, Betreibungs- und Gerichtsurkunden, dem Einzug von Nachnahmen, der Besorgung des Postcheck- und Girodienstes u.a.m. ¹. In diesen Bereichen hat die Post im Laufe der Zeit ein faktisches Monopol erlangt, hat sich doch diese Bundesanstalt dank ihrer tatsächlich-wirtschaftlichen Ueberlegenheit hiefür als die am besten eingerichtete Institution erwiesen ².

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation

a) Verwaltungsrat

Mit der Gesetzesrevision vom 19.12.1969 wurde in der Organisationsstruktur der PTT-Betriebe der Verwaltungsrat, bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den dreizehn Mitgliedern ³, neu eingefügt ⁴. Dieses Organ wird vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt ⁵.

1 Bonjour, S. 28. BGE 92 I 147 ff.

2 Bonjour, S. 28. Sten Bull 1960, 437.

3 PTT-OG Art. 16 bis Abs. I.

4 BB1 1968 I 993 ff., insbesondere 998 ff. und 1007.

5 PGG-OG Art. 16 bis Abs. I am Schluss, in Verbindung mit Art. 14 Abs. I lit. e.

Im Sinne einer unmittelbaren Aufsicht über die PTT-Betriebe steht dem Verwaltungsrat einerseits die Begutachtung über Voranschlag, Jahresrechnung und Geschäftsbericht, anderseits die Genehmigung von Beteiligungen im betrieblichen Interesse, von Projekten für Neu- und Umbauten sowie von Liegenschaftskäufen zu ¹. Im übrigen begutachtet der Verwaltungsrat wichtige PTT-Geschäfte, für welche der Bundesrat oder die Bundesversammlung zuständig sind ². Er organisiert die Generaldirektion, setzt deren Zuständigkeiten fest und erlässt die Richtlinien für die von der Generaldirektion zu befolgende Geschäftspolitik ^{3,4}. Die Wahl von höheren Beamten sowie die Unterbreitung von Wahlvorschlägen für die Mitglieder der Generaldirektion fällt ebenfalls in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrates ⁵. Schliesslich obliegt dem Rat die Festsetzung derjenigen Taxen, die nicht in anderen Erlassen näher geregelt sind ^{6,7}.

1 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. g, h und i; V zum PTT-OG Art. 3 Abs. I lit. b und e.

2 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. d; V zum PTT-OG Art. 3 Abs. I lit. d.

3 Soweit die Geschäftspolitik nicht durch Gesetz, Verordnung oder Weisung des Bundesrates bestimmt wird.

4 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. a, b und c; V zum PTT-OG Art. 3 Abs. I lit. i.

5 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. e und f.

6 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. k; V zum PTT-OG Art. 3 Abs. I lit. h.

7 Näheres zum Tätigkeitsbereich des Verwaltungsrates in PTT-OG Art. 16 bis Abs. II und Abs. III; V zum PTT-OG Art. 3 Abs. I. Vgl. auch Tuason/Romanens, S. 13.

b) Generaldirektion

Die Generaldirektion, deren Mitglieder vom Bundesrat gewählt werden ¹, gliedert sich in drei Departemente ², von denen jedes unter der Leitung eines Generaldirektors steht ³. Ihr obliegt in erster Linie die allgemeine Geschäftsführung der PTT-Betriebe ⁴. Daneben errichtet und organisiert sie die Betriebsstellen und regelt deren Befugnisse ⁵.

Nach der Generalklausel von PTT-OG Art. 16 ter ist die Generaldirektion für alle Geschäfte zuständig, die nicht einer anderen Instanz vorbehalten sind ⁶. Im übrigen sind die wichtigsten Kompetenzen des erwähnten Organs in der Verordnung zum PTT-Organisationsgesetz ⁷ beispielshalber aufgezählt, so unter anderem der Erlass von Personalvorschriften, der Abschluss von Verträgen aller Art, die Vertretung der PTT-Betriebe vor Gericht, die Erstellung von Voranschlag, Jahresrechnung und Geschäftsbericht, der Erlass der Geschäfts- und Zuständigkeitsordnungen für untergeordnete Organe und Dienste u.a.m. ⁸.

1 PTT-OG Art. 14 lit. e.

2 Die Generaldirektion gliedert sich in das Postdepartement, in das Fernmeldedepartement und in das Präsidialdepartement.

3 V zum PTT-OG Art. 4 Abs. I.

4 PTT-OG Art. 16 ter 1. Satz.

5 PTT-OG Art. 18.

6 Vgl. auch V zum PTT-OG Art. 5 Abs. I.

7 Art. 5 Abs. IV.

8 Vgl. auch Tuason/Romanens, S. 14.

c) Kreisdirektionen

Die PTT-Betriebe sind in Post- und Telefonkreise gegliedert ¹, an deren Spitze je ein Kreisdirektor steht ². Die Direktoren sind für den Betrieb in den Kreisen verantwortlich, sie vollziehen die Weisungen der Generaldirektion sowie der ihr nachgeordneten Dienste ^{3,4}.

d) Finanzinspektorat

Die Finanzkontrolle bei den PTT-Betrieben wird in unabhängiger und selbständiger Weise nach den geltenden Prüfungskriterien durch das betriebseigene Finanzinspektorat besorgt ⁵. Für die Arbeitsweise dieses Kontrollorgans sind die im Finanzhaushalt- und Finanzkontrollgesetz festgelegten Kriterien wegleitend ⁶. Das Finanzinspektorat hat die Finanzaufsicht nach den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch-

1 PTT-OG Art. 17; V zum PTT-OG Art. 6 f.

2 V zum PTT-OG Art. 8 Abs. I.

3 V zum PTT-OG Art. 8 Abs. III.

4 Die Obliegenheiten und die Organisation der Kreisdirektionen werden von der Generaldirektion in einer Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung umschrieben; V zum PTT-OG Art. 8 Abs. II.

5 PTT-OG Art. 9 bis; V zum PTT-OG Art. 13 Abs. I. Das Finanzinspektorat ist in die drei Sektionen Finanzkontrolle Generaldirektion, Postkreise und Telefonkreise gegliedert.

6 Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1978 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates, S. 11 f.

zuführen ¹. Insbesondere obliegt ihm die Prüfung, ob über die bewilligten Mittel zweckmässig verfügt wurde.

Das Finanzinspektorat verfasst über seine Tätigkeit periodische Kontrollberichte sowie einen jährlichen Gesamtbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzkontrolle ², welche als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht die Wirksamkeit der Kontrolle überwacht und für die Koordination sorgt ³.

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Allgemeines

Sowohl das PTT-Organisationsgesetz von 1960 als auch die erste Revision des Jahres 1969 standen eindeutig im Zeichen des Ausbaus der verwaltungsrechtlichen Selbständigkeit der PTT-Betriebe. Dennoch nehmen bei den PTT-Betrieben die Organe der unmittelbaren Staatsverwaltung verschiedene Anstaltsfunktionen wahr, die sich allerdings in der Hauptsache auf die Aufsicht ⁴ und auf die Rechtsetzung beschränken.

1 FKG Art. 5. Neff C., Die Finanzkontrolle bei den PTT-Betrieben, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3.3.1976, Nr. 25.

2 Neff C., a.a.O.

3 V zum PTT-OG Art. 13 Abs. II in Verbindung mit FKG Art. 11. Wenger, S. 479.

4 Die Staatsaufsicht der Bundesversammlung und des Bundesrates über die PTT-Betriebe wird unten, Ziff. V, näher umschrieben.

b) Bundesversammlung

Die Bedeutung der Bundesversammlung als Funktionsträger der PTT-Betriebe ist gering. Demzufolge obliegen dem Parlament Gesetzgebungskompetenzen im Bereiche des Post- und Fernmeldedienstes sowie des Dienstverhältnisses ¹. Die erwähnte Behörde entscheidet anlässlich der Abnahme der Jahresrechnung über die Massnahmen zur Deckung eines allfälligen Fehlbetrages ². Der Bundesversammlung steht im übrigen die Bewilligung von Verpflichtungskrediten sowie die Genehmigung von Staatsverträgen, von Voranschlag, Jahresrechnung und Geschäftsbericht zu ³.

c) Bundesrat

Zahlreicher sind hingegen die Kompetenzen des Bundesrates ⁴. Dieser wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Generaldirektion ⁵. Dem Bundesrat obliegen insbesondere die folgenden Befugnisse: Gliederung der Generaldirektion in Departemente und allgemein der PTT-Betriebe in Kreise ⁶, Ab-

1 PTT-OG Art. 13 lit. a und lit. b.

2 PTT-OG Art. 13 lit. f in Verbindung mit Art. 10 Abs. II. Nach Art. 14 Abs. I lit. h obliegt dem Bundesrat das Vorschlagsrecht.

3 PTT-OG Art. 13 lit. c, d und e.

4 Vgl. die nicht abschliessende Aufzählung in PTT-OG Art 14; V zum PTT-OG Art. 1. Vgl. auch Tuason/Romanens, S. 12.

5 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. e; V zum PTT-OG Art. 1 lit. a.

6 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. c und d.

schluss von Verträgen mit dem Ausland und Vertretung der PTT-Betriebe vor der Bundesversammlung ¹, die Bewilligung von Vorschüssen auf Nachtragskreditbegehren und von wichtigen Unternehmensbeteiligungen ² sowie die Prüfung von Voranschlag, Jahresrechnung und Geschäftsbericht zuhanden der Bundesversammlung ³. Im übrigen erlässt der Bundesrat die Vollziehungsverordnungen zu Gesetzen über den Postdienst und den elektrischen Fernmeldedienst, die Vorschriften über Rechnungsweisen und Abschreibungen ⁴ und setzt schliesslich die Taxen fest ⁵.

d) Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschafts-
Departement

Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschafts-Departement übt die ihm vom Bundesrat übertragenen Befugnisse aus ⁶. Die Kompetenzen des Departementes sind nicht einzeln im Gesetz aufgezählt, damit der Bundesrat diese in der Vollziehungsverordnung jederzeit leicht den Verhältnissen anpassen kann ⁷.

1 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. a und m.

2 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. g und l.

3 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. f.

4 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. b und i.

5 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. k.

6 PTT-OG Art. 14 Abs. II und Art. 15; V zum PTT-OG Art. 2.
Vgl. auch Art. 55 bis des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente.

7 BB1 1968 I 1007. Näheres bei Tuason/Romanens, S. 12 f.

3. Das Anstaltspersonal

a) Allgemeines; rechtliche Grundlage

Nach der Unterscheidung von Hoheitsverwaltung und Betriebsverwaltung gliedern sich die Arbeitskräfte der PTT-Betriebe in Betriebspersonal, welches im Betriebsdienst eingesetzt wird, und in Verwaltungspersonal, das die administrativen Geschäfte zu besorgen hat¹. Das Dienstverhältnis des PTT-Personals richtet sich, wie dies bei den Bediensteten der allgemeinen Bundesverwaltung der Fall ist, nach dem Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, welches seinerseits durch verschiedene Bundeserlasse, insbesondere durch die Beamtenordnung I, durch die Angestelltenordnung und durch das Aemterverzeichnis ergänzt wird².

b) Beamten- und Angestelltenverhältnis

Die PTT-Betriebe beschäftigen in erster Linie Bedienstete mit Beamtenqualität im Sinne von BtG Art. 1. Diese Bestimmung setzt einmal voraus, dass das zu bekleidende Amt im Aemterverzeichnis aufgeführt ist³. Ferner soll der betreffende Beamte als solcher von den im PTT-Organisationsgesetz als zuständig

1 Tuason/Romanens, S. 115; Meyer, S. 54 f. Näheres zur Hoheits- und Betriebsverwaltung bei Kull, S. 37.

2 Siehe Wenger, S. 272; näheres auch bei Tuason/Romanens, S. 115 ff. Vgl. beispielsweise: BGE 105 Ib 69 ff.; 99 Ib 129 ff.; VPB 1977, Nr. 97; 1976, Nr. 69; 1974, Nr. 67; 1968/1969, Nr. 13.

3 BtG Art. 1 Abs. II.

bezeichneten Organen für eine vierjährige Amtsdauer ¹ gewählt werden ². Als Wahlbehörde amtet der Bundesrat für die Mitglieder der Generaldirektion ³, der Verwaltungsrat für die Beamten der Ueberklasse, der Besoldungsklasse 1 Stufe a und für die Kreisdirektoren ⁴. Die übrigen Beamten der PTT werden, je nach ihrer Gliederung in Lohnklassen, von der Generaldirektion als Kollegium ⁵, von den Departementsvorstehern, Direktoren, Abteilungschefs oder Kreisdirektoren gewählt ⁶.

Im Beamtengesetz ist nicht nur das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, sondern auch dasjenige der öffentlich-rechtlichen Angestellten geregelt ⁷. Die nähere Ausgestaltung des Dienstverhältnisses erfolgt durch die Angestelltenordnung, welche kraft ausdrücklicher Vorschrift auch auf die Angestellten der PTT-Betriebe Anwendung findet ⁸.

Das Angestelltenverhältnis wird dann begründet, wenn ein Bediensteter, trotz dauernder Verwendung, aus persönlichen oder

1 BtG Art. 6.

2 BtG Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 5 Abs. III; Aemterverzeichnis Art. 1.

3 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. e. Der Bundesrat wählt zwar auch die Mitglieder des Verwaltungsrates, die jedoch nicht als Beamte zu qualifizieren sind.

4 PTT-OG Art. 16 bis Abs. II lit. f.

5 V zum PTT-OG Art. 5 Abs. IV lit. f.

6 Vgl. hiezu die Ausführungen in den Personalvorschriften C 1 zu BtG Art. 5 sowie BO I Art. 4.

7 BtG Art. 62.

8 AngO Art. 1 Abs. II.

organisatorischen Gründen nicht zum Beamten gewählt werden kann, wenn eine dauernde Verwendung nicht feststeht oder schliesslich für eine Anstellung im Probeverhältnis ¹. Die Ernennung der Angestellten erfolgt bei den PTT-Betrieben durch den Bundesrat und die Generaldirektion, welche ihrerseits diese Befugnis nachgeordneten Stellen übertragen können ².

Schliesslich gibt es bei den PTT-Betrieben gewisse Arbeitskräfte, die weder der Klasse der Beamten noch derjenigen der Angestellten angehören. Es sind dies insbesondere das PTT-Lernpersonal, die Posthalter und deren Privatpersonal, das PTT-Hilfspersonal u.a.m. ³. Das Dienstverhältnis dieser Personalkategorien wird in besonderen, von der Generaldirektion erlassenen Vorschriften geregelt ⁴.

c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses

Die Bediensteten der PTT-Betriebe, d.h. die Beamten und die Angestellten, unterstehen einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis, welches nicht, wie im Zivilrecht, über den Weg eines Vertrages, sondern durch einen zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt zustande kommt ⁵. Die öffentlich-rechtliche Anstellung ist für das Dienstverhältnis der PTT-Betriebe der Normal-

1 AngO Art. 3.

2 AngO Art. 5 Abs. I und Abs. III.

3 Grisel, S. 236; Kull, S. 46.

4 V zum PTT-OG Art. 5 Abs. IV lit. b.

5 Grisel, S. 233 f. und S. 236; Fleiner T., S. 432.

fall. Nach Auskunft der Personalabteilung der PTT-Betriebe werden in ihrem Bereich nur in Ausnahmefällen Personen aufgrund von privatrechtlichen Verträgen mit öffentlichen Aufgaben betraut ¹.

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt

Nach dem Organisationsgesetz haben die PTT-Betriebe eine eigene Rechnung zu führen ², die über die Vermögenslage, Schuld- und Forderungsverhältnisse sowie Betriebsergebnisse der Anstalt zuverlässig und vollständig Auskunft gibt ³. Die Jahresrechnung der PTT-Betriebe umfasst eine Betriebsrechnung, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Bilanz ⁴. Es versteht sich von selbst, dass sich der Finanzhaushalt der PTT-Betriebe nach dem von der Bundesversammlung genehmigten jährlichen Voranschlag zu richten hat ⁵.

1 Näheres zum Dienstverhältnis des PTT-Personals auch bei Wenger, S. 272; Tuason/Romanens, S. 117 ff.

2 BB1 1968 I 1000.

3 PTT-OG Art. 8. Wenger, S. 302. Das Finanzhaushaltsgesetz des Bundes findet, mit Ausnahme von Art. 2 und Art. 3, auf die PTT-Betriebe keine Anwendung; FHG Art. 1 Abs. II.

4 V zum PTT-OG Art. 11 Abs. I.

5 V zum PTT-OG Art. 9 Abs. I.

Der Reinertrag der PTT-Betriebe fällt in die eidgenössische Staatskasse ^{1,2}. Ueber die Massnahmen zur Deckung eines allfälligen Fehlbetrages entscheidet die Bundesversammlung bei der Abnahme der Jahresrechnung ³.

2. Das Anstaltsvermögen

Die PTT-Betriebe sind für die Erfüllung der ihr übertragenen Verwaltungsaufgaben auf ein bestimmtes sachliches Substrat angewiesen ⁴. Diese Mittel, zusammengesetzt aus Umlauf- ⁵ und Anlagevermögen ^{6,7}, sind faktisch aus dem allgemeinen Staatsvermögen ausgeschieden, was nicht zuletzt in der gesonderten Bilanzierung zum Ausdruck kommt ⁸.

-
- 1 PTT-OG Art. 10 Abs. I, und ausserdem ausdrücklich in BV Art. 36 Abs. II.
 - 2 Unternehmungsgewinn pro 1981: 333 Millionen Franken; davon wurden 200 Millionen Franken an die Eidgenössische Staatskasse abgeliefert; der Rest wurde in die Reserven eingelegt. Vgl. den PTT-Geschäftsbericht 1981, S. 47 ff., insbesondere S. 48, S. 49 und S. 53; näheres auch in der Finanzrechnung der PTT-Betriebe für das Jahr 1981.
 - 3 PTT-OG Art. 10 Abs. II.
 - 4 Näheres zu den Betriebsmitteln der PTT-Betriebe bei Tuason/Romanens, S. 130 ff.
 - 5 Stand Ende 1981: 4678 Millionen Franken.
 - 6 Stand Ende 1981: 11917 Millionen Franken; davon entfallen auf Sachanlagen 8379 Millionen Franken.
 - 7 Gesamtinvestitionen pro 1981: 1514 Millionen Franken.
 - 8 Vgl. den PTT-Geschäftsbericht 1981, S. 47 ff., insbesondere S. 54, S. 57 und S. 58; näheres auch in der Finanzrechnung der PTT-Betriebe für das Jahr 1981.

Da aber die PTT-Betriebe nicht mit der Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind, kommt ihnen auch kein Eigentum an den sachlichen Anstaltsmitteln zu. In rechtlicher Hinsicht sind sie vielmehr ein Bestandteil des Vermögens der Eidgenossenschaft ¹. Die sachlichen Mittel der PTT-Betriebe sind mit anderen Worten in technischer, nicht aber in juristischer Hinsicht vom allgemeinen Bundesvermögen abgetrennt.

Die PTT-Betriebe haben für ihre Anlagen die jährlichen Abschreibungen vom ursprünglichen Anschaffungs- und Erstellungsaufwand nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorzunehmen ². Der Abschreibungspflicht unterstehen alle im "Eigentum" der PTT stehenden Gebäude, Betriebsanlagen und Mobilien ³. Die näheren Abschreibungsmodalitäten, insbesondere auch die Abschreibungssätze, richten sich nach der PTT-Abschreibungsordnung aus dem Jahre 1958 ^{4,5}.

1 Wenger, S. 416 f.; Tuason/Romanens, S. 130; VPB 1980, Nr. 23, Ziff. 4.

2 PTT-OG Art. 9; V zum PTT-OG Art. 12.

3 Gesamtabschreibungen pro 1981: 1473 Millionen Franken.

4 Bundesratsbeschluss über die Abschreibungen der Gebäude, Betriebsanlagen und Mobilien der Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe vom 22.8.1958. Wenger, S. 302.

5 Im übrigen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass für die PTT-Betriebe die Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung nicht gilt; vgl. Art. 1 Abs. II der ebenerwähnten Verordnung.

3. Das Betriebskapital

Die PTT-Betriebe wurden bei ihrer Gründung nicht mit einem Dotationskapital ausgestattet, wie dies bei den Bundesbahnen der Fall war. Das Eigenkapital der Anstalt setzt sich somit aus der Ausgleichsreserve, der allgemeinen Finanzierungsreserve ¹ und dem Gewinnvortrag ² zusammen.

Betragsmässig bedeutend höher als das Eigenkapital ist das Fremdkapital ³ der PTT-Betriebe, dessen Hauptposten die Postcheckkonto-Gläubiger ⁴ einnehmen. Des weiteren gehören zum Fremdkapital der besagten Anstalt die Geld- und Bankpost-Gläubiger, die Bankdarlehen, die Rückstellungen ⁵ sowie die übrigen Verbindlichkeiten ⁶.

Aus der Tatsache, dass die nicht-rechtsfähigen Anstalten nicht selbständige Träger von Rechten und Pflichten sein können, folgt, dass die Verbindlichkeiten der PTT-Betriebe als Schulden des Bundes als Trägerverband zu verstehen sind. Dem An-

1 Gesamtbestand der Reserven per Ende 1981: 864 Millionen Franken. Die Einlage in die Ausgleichsreserve pro 1981 belief sich auf 50 Millionen Franken, diejenige in die allgemeine Finanzierungsreserve auf 83 Millionen Franken.

2 Per Ende 1981 wurde kein Gewinnvortrag ausgewiesen.

3 Stand Ende 1981: 15788 Millionen Franken.

4 Stand Ende 1981: 12675 Millionen Franken.

5 Nach Käfer, S. 752, handelt es sich bei den Rückstellungen um Fremdkapitalposten.

6 Vgl. den PTT-Geschäftsbericht 1981, S. 47 ff., insbesondere S. 48, S. 53 f., S. 57 und S. 58; näheres auch in der Finanzrechnung der PTT-Betriebe für das Jahr 1981.

staltsgläubiger steht mit anderen Worten im Falle einer Zahlungsunfähigkeit der Anstalt ein subjektives Recht dem Bunde gegenüber auf Deckung der Verluste zu, die er als Anstaltsgläubiger erlitten hat.

V. Die Staatsaufsicht

1. Die Bundesversammlung

Nach dem PTT-Organisationsgesetz obliegt der Bundesversammlung die Genehmigung des PTT-Voranschlages und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten ¹. Es handelt sich hiebei um Aufsichtsrechte präventiver Natur. In repressiver Hinsicht steht dem Parlament die Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes der PTT-Betriebe zu ².

Der Bundesversammlung kommt schon aufgrund der Bundesverfassung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung ³ und somit auch über die PTT-Betriebe zu ⁴. Für die praktische Durchführung dieser Aufsichtsrechte bedienen sich die beiden Räte im wesentlichen zweier ständiger Kommissionen, der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen ⁵. Demnach werden Vor-

1 PTT-OG Art. 13 lit. d.

2 PTT-OG Art. 13 lit. e.

3 BV Art. 85 Ziff. 11.

4 Bucher Fritz, Die parlamentarische Finanzaufsicht im Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78.

5 Bucher Fritz, a.a.O.; Moser, S. 84 f.; VPB 1970/1971, Nr. 89, S. 217 ff.

anschlag und Jahresrechnung der PTT-Betriebe vorgängig ihrer Behandlung und Genehmigung im Parlament durch die Finanzkommissionen geprüft ¹. Diese wählen aus ihrer Mitte die Finanzdelegation, der die laufende, nähere Prüfung und Ueberwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes, also auch desjenigen der PTT-Betriebe, zukommt ². Der Geschäftsbericht der PTT wird von den beiden Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates kontrolliert ³. Aufsichtsbereich der Geschäftsprüfungskommissionen ist die gesamte Tätigkeit der PTT-Betriebe, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Legalitäts- und Ermessenskontrolle ⁴.

Als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bund amtet die Eidgenössische Finanzkontrolle, die der Bundesversammlung zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Obergeraufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechts-

-
- 1 GVG Art. 48 ff. Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der beiden Räte vom 29.3.1963, Art. 2 ff. Fleiner T., S. 508 f.
 - 2 GVG Art. 49 f. Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der beiden Räte vom 29.3.1963, Art. 7 ff. Vgl. unter anderem den Schlussbericht, S. 175 ff.
 - 3 GVG Art. 47 ter ff. Reglement für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9.5.1972, SR 171.136.13; Reglement für die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 18.5.1972, SR 171.146.13. Vgl. ferner Bucher Fritz, a.a.O.; Fleiner T., S. 510 f.; VPB 1977, Nr. 35, S. 15 ff., insbesondere S. 17 f.; Schlussbericht, S. 184 ff.
 - 4 VPB 1977, Nr. 35, S. 17.

pflege dient ¹. Die PTT-Betriebe fallen als "rechnungsmässig verselbständigter Betrieb des Bundes" ebenfalls in den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ². Diese führt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch ³. Die Finanzkontrolle prüft somit nicht die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns ⁴.

Ab 1980 ist die Bundesversammlung neu berechtigt, bei ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung, und damit zweifelsohne auch der PTT-Betriebe, das Bundesamt für Organisation beizuziehen ⁵. Insbesondere sind auch die Geschäftsprüfungskommissionen in einzelnen Fällen daran interessiert und auch befugt, über das Departement, dem das Bundesamt administrativ zugeordnet ist, Organisationsüberprüfungen zu verlangen ⁶.

1 FKG Art. 1 Abs. I lit. a; gemäss lit. b der erwähnten Bestimmung übt dieses Kontrollorgan auch im Auftrage des Bundesrates die Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.

2 FKG Art. 8 Abs. I lit. c. BB1 1966 II 721.

3 FKG Art. 5.

4 Hinsichtlich der Stellung der Finanzkontrolle zum Finanzinspektorat der PTT vgl. oben, III, 1, d.

5 BBO Art. 9 Abs. I.

6 BBO Art. 9 Abs. II.

2. Der Bundesrat

Die Geschäftsführung und der Finanzhaushalt der PTT-Betriebe unterstehen der Oberaufsicht des Bundesrates ¹. Diesem obliegen als Aufsichtsrechte präventiven Charakters die Genehmigung von wichtigen Beteiligungen an anderen Unternehmungen, von bedeutenden Darlehen und Hypotheken sowie von höheren Bürgschaften und Kautionen, sofern diese finanziellen Verpflichtungen im betrieblichen Interesse der Anstalt liegen ². Die Bewilligung von Vorschüssen auf Nachtragskreditbegehren erfolgt unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung ³. Mit diesen Genehmigungsbefugnissen übt der Bundesrat zweifelsohne eine Kontrolle der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit der betreffenden Verwaltungshandlungen der PTT-Betriebe aus.

Im Sinne einer repressiven Aufsicht prüft der Bundesrat am Jahresende den Voranschlag, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht, bevor er diese der Bundesversammlung zur Genehmigung vorlegt ⁴.

Der Bundesrat wird zudem bei seiner Aufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung von einer seiner Stabsstellen,

1 PTT-OG Art. 14 Abs. I 1. Satz. Moser, S. 85; Wenger, S. 448.

2 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. 1; V zum PTT-OG Art. 1 Abs. I lit. b, c und d.

3 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. g.

4 PTT-OG Art. 14 Abs. I lit. f. Wenger, S. 448.

nämlich vom Organisationsamt, unterstützt ¹. Die Aufsichtskompetenz des Organisationsamtes über die PTT-Betriebe wird allerdings dadurch relativiert, dass sich diese nur auf die automatische Datenverarbeitung der betreffenden Bundesanstalt erstreckt ². Dessen ungeachtet kann das Organisationsamt in Ausnahmefällen auch aufgrund eines besonderen Ueberprüfungsauftrages Aufsichtsfunktionen über die PTT-Betriebe wahrnehmen ³.

3. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschafts- Departement

Bestimmte Aufsichtsrechte können vom Bundesrat dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschafts-Departement übertragen werden ⁴. Demzufolge obliegt dem Departement insbesondere die Genehmigung der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates, von Beteiligungen an anderen Unternehmungen, von Darlehen, Hypotheken, Bürgschaften und Kautionen im betrieblichen Interesse u.a.m. ⁵.

1 BBO Art. 1 Abs. I und Art. 5 Abs. I lit. a.

2 BBO Art. 3 Abs. III.

3 BBO Art. 3 Abs. III 1. Satz am Schluss. Vgl. BB1 1979 II 812.

4. PTT-OG Art. 15.

5 V zum PTT-OG Art. 2 Abs. I lit. g bis lit. l.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Das PTT-Organisationsgesetz enthält keine Bestimmung, welche eine Befreiung der PTT-Betriebe von der allgemeinen Steuerpflicht statuieren würde. Hingegen ist auf die erwähnte Institution Art. 10 Abs. I des Garantiesgesetzes anwendbar, wonach die eidgenössischen Anstalten von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit sind ¹.

Die Steuerbefreiung zugunsten der PTT-Betriebe erstreckt sich sowohl auf die direkten als auch auf die indirekten Steuern ². Der Grundsatz der Steuerfreiheit umfasst allerdings nur diejenigen Liegenschaften, die unmittelbar einem öffentlichen Zweck dienen ³. Für die PTT-Betriebe bedeutet dies, dass für dasjenige Grundeigentum, welches nicht zur Erfüllung einer postdienstlichen Aufgabe benutzt wird, die Liegenschaftssteuer zu entrichten ist ⁴. Die Befreiung von kantonalen und kommunalen Abgaben setzt hingegen nicht voraus, dass eine PTT-Liegenschaft unmittelbar einem Bundeszweck, in casu der Ausführung des Postregals, dient, sondern lediglich, dass die Liegenschaft für den PTT-Betrieb bestimmt ist und dass sie in

1 Kasuistik: BGE 103 Ib 257 ff.; 101 Ib 1 ff.; 100 Ib 236 ff.; 97 I 71. Streitigkeiten über die Befreiung von kantonalen und kommunalen Abgaben werden im direkten verwaltungsrechtlichen Prozess vor Bundesgericht ausgetragen; OG Art. 116 lit. f; GarG Art. 15 Abs. I.

2 Bis zur Revision des Garantiesgesetzes im Jahre 1977 waren der Bund wie auch die PTT-Betriebe nur von den direkten Steuern befreit; BBl 1977 I 803 f.

3 GarG Art. 10 Abs. I 2. Satz.

4 Vgl. insbesondere: BGE 101 Ib 3 Erw. 3; Tuason/Romanens, S. 131.

absehbarer Zeit diesem Zweck zugeführt wird ¹. In Anbetracht der ursprünglichen Zweckbestimmung darf in der Zwischenzeit die Nutzung der betreffenden Liegenschaft nicht einem Dritten zu einem übermässigen Entgelt überlassen werden; eine Erzielung von Gewinn im Sinne einer selbständigen Zweckverfolgung hätte ohne weiteres den Verlust der Steuerfreiheit für die fragliche Liegenschaft zur Folge ^{2,3}.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

Die Rechtsbeziehungen zwischen den PTT-Betrieben und den Personen, welche deren Dienste in Anspruch nehmen, unterstehen nach anerkannter Auffassung dem öffentlichen Recht ⁴. Diesbezüglich ist insbesondere zu erwähnen, dass die Benutzung der Einrichtungen der Post als auch derjenigen des Telegrafen und des Telefons öffentlich-rechtlich geordnet ist ⁵. Der Grund-

1 Vgl. insbesondere BGE 101 Ib 4 Erw. 3 a sowie 100 Ib 239 Erw. 2 b.

2 BGE 100 Ib 240.

3 Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass die PTT-Betriebe auch vollumfänglich von den kantonalen und kommunalen Versicherungspflichten ausgenommen sind; GarG Art. 10 Abs. II; BB1 1977 I 804 f.

4 Ruck, VR II, S. 305 und S. 312; Grisel, S. 119; Tuason/Romanens, S. 3; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I, b; BGE 95 I 83; 94 I 171. Vgl. ausserdem die verschiedenen Lehrmeinungen bei Hille, S. 45 ff.

5 Ruck, VR II, S. 305 und S. 312; Wiederkehr, S. 30.

satz des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses gilt selbst für den Postcheck- und Giroverkehr ¹.

Die Anstaltsbenutzung ist bei den PTT-Betrieben durch zwingendes materielles Gesetzesrecht, insbesondere durch das Postverkehrsgesetz, durch das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz sowie durch die zugehörigen Verordnungen des Bundesrates und des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements abschliessend geregelt. In diesen Erlassen sind sowohl die Taxen als auch die weiteren Beförderungs- und Benutzungsbedingungen für alle Postverkehrszweige sowie für den Telegrafien- und Telefonverkehr vollumfänglich festgelegt ². In den erwähnten Bereichen bleibt im Verhältnis zwischen PTT-Betrieben und Benutzer kein Raum für eine rechtsgeschäftliche Gestaltung, was als deutliches Kriterium für die öffentlich-rechtliche Natur der Benutzungsordnung zu verstehen ist. Das Entgelt, welches der PTT für ihre Leistungen zu entrichten ist, weist demzufolge nicht den Charakter einer vertraglich vereinbarten Gegenleistung, sondern einer durch Gesetz und Verordnung bestimmten Gebühr auf ³.

1 Wyss, S. 19. Anderer Meinung Ruck, VR II, S. 305 f.

2 Vgl. insbesondere für die Obliegenheiten des Postdienstes PVG Art. 9 ff., für den Telegrafienverkehr TVG Art. 10 ff. und für den Telefonverkehr TVG Art. 17 ff. Vgl. unter anderem auch die entsprechenden Bestimmungen in der PVV, in der Telegrafienordnung sowie in der Telefonordnung.

3 BB1 1921 IV 700; Ruck, VR II, S. 305; Wenger, S. 328 f.

Das Benutzungsverhältnis zu den PTT-Betrieben ist schliesslich mit einem umfassenden strafrechtlichen Schutz ausgestattet ¹. Die Statuierung von Strafen bei Zuwiderhandlungen gegen die Benutzungsordnung stellt zweifelsohne eine klare Machtäusserung durch die Anstalt dar ². Mit anderen Worten ist schon aufgrund dieser Befehls- und Zwangsgewalt der PTT-Betriebe auf ein Rechtsverhältnis der Subordination zu schliessen, welches dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist.

2. Der Zulassungszwang

Das Post-, Telegraf- und Telefonregal gibt den PTT-Betrieben das Recht, bestimmte Tätigkeiten alleine, d.h. unter Ausschluss jeglicher Konkurrenz, auszuüben ³. In diesem Bereich ist der einzelne gezwungen, ausschliesslich die regalmässigen Einrichtungen der PTT-Betriebe zu benutzen ⁴.

Der Regalität der PTT-Betriebe und dem daraus folgenden Benutzungszwang entspricht als Korrelat eine allgemeine Leistungspflicht zugunsten der Interessenten ⁵. Diese Verpflichtung

1 PVG Art. 56 ff.; PVV Art. 230 f.; TVG Art. 38 ff.
Diese Strafbestimmungen gelten allerdings nicht nur für die Anstaltsbenutzer, sondern auch für die verantwortlichen Beauftragten der Anstalt.

2 Vgl. hierzu die Verordnung über die Delegation der Strafbefugnisse bei Widerhandlungen gegen das Postverkehrsgesetz und das Telegraf- und Telefonverkehrsgesetz vom 14.2.1980, SR 783.05.

3 BV Art. 36 Abs. I; PVG Art. 1; TVG Art. 1.

4 Hille, S. 124 ff.

5 Wenger, S. 351 f.; Tuason/Romanens, S. 6.

tung bedeutet, dass jeder, der die von der Anstalt als Voraussetzung für die Zulassung aufgestellten Bedingungen erfüllt, im Rahmen der Anstaltsmöglichkeiten von der Anstalt zur Nutzung zugelassen werden muss ¹.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sich die Leistungsverpflichtung der PTT-Betriebe sowohl auf die regalflichtigen Geschäfte als auch auf die regalfreien Tätigkeiten erstreckt ². Der einzelne kann somit von den PTT-Betrieben die Ausführung der geforderten Beförderungsleistungen verlangen, sofern diese in den Geschäftskreis der von der Anstalt wahrzunehmenden Aufgaben fallen. Nach Hille ³ entspricht gar der durch das Postverkehrsgesetz - und analog auch der durch das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz - festgelegten Leistungspflicht der PTT-Betriebe "das subjektive öffentliche Recht des Benutzers auf Tätigwerden".

Der konkrete Inhalt und Umfang der Leistungspflicht der PTT-Betriebe bestimmt sich grundsätzlich nach den besonderen Zulassungs- und Beförderungsbedingungen bei den verschiedenen Dienstzweigen ⁴. Die Leistungspflicht der Bundesanstalt wird

1 PVG Art. 4; TVG Art. 4 f. Vgl. unter anderem Hille, S. 131 ff.; Ruck, VR II, S. 306 f. und S. 311. In BGE 99 Ib 285 Erw. 2 zum Beispiel waren die Voraussetzungen gemäss PVG nicht erfüllt.

2 BGE 92 I 143 ff.; Tuason/Romanens, S. 6; Hille, S. 133 f.

3 Vgl. die Ausführungen auf S. 135 ff., insbesondere S. 139 f.

4 Tuason/Romanens, S. 7, sowie allgemein S. 44 ff.

allerdings dadurch relativiert, dass sie nur dort vorliegt, wo die erforderlichen Posteinrichtungen bestehen. Ferner kann der Bundesrat zur Wahrung wichtiger Landesinteressen die Einrichtungen der PTT-Betriebe für den allgemeinen Verkehr schliessen oder deren Benutzung beschränken oder überwachen ¹.

VIII. Die Haftungsverhältnisse

1. Das Postverkehrsgesetz ²

a) Verspätung von Reisenden

Die Postverwaltung haftet im Falle von Verspätung und Ausfall von Postkursen, falls dadurch ein Reisender die Anschlussverbindung einer öffentlichen Transportunternehmung versäumt und ihm hieraus notwendige Auslagen erwachsen ³. Diese Haftpflicht entfällt, wenn die Verspätung durch höhere Gewalt oder durch Verschulden des Reisenden herbeigeführt wurde ⁴.

1 Vgl. hiezu die bereits zitierten Bestimmungen des PVG und des TVG.

2 Näheres zur Haftung der PTT-Betriebe nach dem PVG bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 386 ff.; Ruck, VR II, S. 307 f.; Hille, S. 160 ff. Diese Abhandlungen sind allerdings heute infolge Revision der betreffenden Haftpflichtbestimmungen zum Teil überholt. Vgl. ferner Tuason/Romanens, S. 94 ff.

3 PVG Art. 48; PVV Art. 211.

4 PVV Art. 211 Abs. IV.

b) Reisegepäck, Handgepäck und Güter

Die PTT-Betriebe haften für den Verlust, die Beschädigung, Beraubung und Verspätung von taxpflichtigem Reisegepäck und Gütern nach bestimmten, vom Bundesrat festzusetzenden Grundsätzen¹. Für taxfreies Handgepäck richtet sich die Haftpflicht nach den Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes².

c) Brief- und Paketpost

Für uneingeschriebene Sendungen besteht keine Haftpflicht³. Hingegen werden die PTT-Betriebe ersatzpflichtig, falls eine eingeschriebene Sendung - sei es ein Brief, ein Paket oder eine Wertsendung - verloren, beschädigt oder geraubt wird oder eine Verspätung von mehr als 24 Stunden erleidet⁴. Die Post kann sich aber von der Haftung befreien durch den Beweis, dass der Schaden durch höhere Gewalt, durch das Verschulden des Absenders oder Empfängers oder durch die natürliche Beschaffenheit der Sendung entstanden ist, oder dass es sich um eine Sendung handelt, die von der Postbeförderung ausgeschlossen war⁵.

1 PVG Art. 49 Abs. I; PVV Art. 212 und Art. 215.

2 PVG Art. 49 Abs. II; PVV Art. 213. Vgl. hiezu unten, Ziff. 4.

3 PVG Art. 50 Abs. I.

4 PVG Art. 50 Abs. II und Art. 51 ff.

5 PVG Art. 50 Abs. II; PVV Art. 216. Näheres in BB1 1966 I 1085 ff.

d) Geld- und Bankpost

Für Verlust, Beschädigung, Beraubung oder Verspätung von Nachnahmesendungen haften die PTT-Betriebe nach den Regeln über die Brief- und Paketpost ¹. Sie haften ferner dem Auftraggeber bei ordnungsgemäss vorgenommenen Postanweisungen, Einzahlungen auf Postcheckrechnung, Zahlungsanweisungen und Ueberweisungen für die richtige Auszahlung oder Gutschrift ². Die Anstalt haftet auch dem Inhaber einer Checkrechnung für das Guthaben, das die ordnungsgemäss geführte Rechnung aufweist ³. Bei der in diesem Absatz erwähnten Verantwortlichkeit handelt es sich nicht eigentlich um Schadenersatz, sondern um die Erfüllung einer postalischen Leistungspflicht ⁴.

Die PTT-Betriebe haften kausal; ein Verschulden der Postorgane wird grundsätzlich nicht vorausgesetzt ⁵. Hingegen werden die PTT-Betriebe für die Minderung eines Checkguthabens nur bei grobem Verschulden der mit der Rechnungsführung betrauten Beamten ersatzpflichtig ⁶. Nach den gleichen Grundsätzen sind sie haftbar für den Schaden, der durch die missbräuchliche Verwendung von Postcheckformularen entstanden ist ⁷.

1 PVG Art. 54 Abs. I; PVV Art. 224.

2 PVG Art. 54 Abs. IV.

3 PVG Art. 54 Abs. IV.

4 Tuason/Romanens, S. 108.

5 Ruck, VR II, S. 308.

6 PVG Art. 54 Abs. IV 2. Satz. BGE 95 I 84.

7 PVG Art. 54 Abs. V. BBl 1966 I 1087.

2. Das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz ¹

a) Telegrafienverkehr

Die PTT-Betriebe übernehmen keine Gewähr für die richtige Beförderung telegrafischer Nachrichten oder für deren Uebermittlung innerhalb einer bestimmten Frist ². Der Absender eines eingeschriebenen Telegramms, das nicht an den Bestimmungsort gelangte, oder dem Empfänger später zugestellt wurde als ein gleichzeitig aufgegebenen Brief, oder das wegen fehlerhafter Uebermittlung seinen Zweck nicht erfüllte, hat Anspruch auf eine feste Entschädigung von Fr. 50.--; vorbehalten bleiben die Fälle höherer Gewalt ³. Die Haftpflicht ist kausal und somit nicht abhängig von einem Verschulden des beteiligten Personals ⁴.

Bei Verlust, Verstümmelung oder Verspätung eines Telegramms zahlen die PTT-Betriebe unter bestimmten Voraussetzungen ⁵ die erhobenen Telegrammtaxen und -gebühren zurück ⁶.

1 Näheres bei Ruck, VR II, S. 312; Tuason/Romanens, S. 110 ff.

2 TVG Art. 36 Abs. I.

3 TVG Art. 36 Abs. II.

4 Diese Haftpflichtregelung ist heute ohne Belang, weil mit der Telegrafienordnung vom 31.8.1977, die am 1.10.1977 in Kraft getreten ist, die eingeschriebenen Telegramme weggefallen sind; Tuason/Romanens, S. 113 f.

5 Telegrafienordnung Art. 48.

6 TVG Art. 36 Abs. III 1. Satz.

b) Telefonverkehr

Die PTT-Betriebe sind von jeder Verantwortlichkeit für die nachteiligen Folgen von Störungen und Hindernissen im Telefonbetrieb befreit ¹. Ist ohne Verschulden eines Telefonteilnehmers der Betrieb einer von den PTT gelieferten Station länger als fünf Tage gestört, so wird die bezahlte Abonnementstaxe vom sechsten Tage hinweg für die weitere Dauer der Störung von Amtes wegen erstattet ².

3. Das Verantwortlichkeitsgesetz

a) Allgemeines; Grundzüge der Haftung

Grundsätzlich haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügt, nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes, und zwar ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten ³. Es besteht kein Zweifel darüber, dass das Verantwortlichkeitsgesetz grundsätzlich auch auf Schadensfälle, die durch die Bediensteten der PTT-Betriebe verursacht werden, Anwendung findet ⁴. Die Tatsache, dass die Bediensteten des Bun-

1 TVG Art. 37 Abs. I. BGE 94 I 170 ff.; 95 I 283 ff.

2 TVG Art. 37 Abs. II.

3 VG Art. 3 Abs. I.

4 Kuhn, S. 90; Tuason/Romanens, S. 95. Vgl. ferner die nachfolgenden Publikationen von Martin Usteri: Haftet der Bund doch ?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9.4.1969, Nr. 213; Nochmals: Zur Schadenshaftung des Bundes, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.1969, Nr. 367.

des in rechtlicher Hinsicht mit denjenigen der PTT-Betriebe gleichzustellen sind, findet somit auch bezüglich der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit ihren Niederschlag ¹.

Im Übrigen haben die PTT-Betriebe aufgrund des Verantwortlichkeitsgesetzes sowohl einen Sachschaden als auch einen Personenschaden, der infolge Tötung oder Körperverletzung eines Menschen entstanden ist, zu ersetzen. Die materiellen Voraussetzungen der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit sind das Handeln oder Unterlassen eines PTT-Bediensteten in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit, die Widerrechtlichkeit sowie die Schädigung eines Dritten ².

b) Verhältnis zum Postverkehrsgesetz und zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz

Gemäss VG Art. 3 Abs. II richtet sich die Haftung des Bundes bei Tatbeständen, welche unter die Haftpflichtbestimmungen anderer Erlasse fallen, nach jenen besonderen Bestimmungen. Die Normen des Verantwortlichkeitsgesetzes kommen folglich nur subsidiär zur Anwendung, nämlich dort, wo nicht in Spezialerlassen eine Ersatzpflicht des Bundes vorgesehen oder ausgeschlossen ist. Für die PTT-Betriebe bestehen solche haftpflichtrechtlichen Sonderbestimmungen im Postverkehrsgesetz ³

1 VG Art. 1 Abs. I lit. e.

2 Auf die Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz wird im dritten Teil der vorliegenden Arbeit, F, III, 3, näher eingetreten.

3 PVG Art. 44 ff.

und im Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz¹. Somit gilt für alle Tatbestände des Postverkehrs und des Telegrafien- und Telefonverkehrs in abschliessender Weise dieses Sonderrecht².

Grundsätzlich wird die Haftung der PTT-Betriebe nach dem Verantwortlichkeitsgesetz weder durch das Post- noch durch das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz ausgeschlossen³. Da allerdings in der Bundesgerichtspraxis der Begriff des "Postverkehrs", beziehungsweise des "Telegrafien- und Telefonverkehrs" weit ausgelegt wird⁴, bleibt für die Haftung der PTT-Betriebe nach dem Verantwortlichkeitsgesetz wenig Platz⁵.

4. Das Strassenverkehrsgesetz

a) Allgemeines

Nach SVG Art. 73 Abs. I untersteht der Bund als Halter von Motorfahrzeugen den Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes. Zu den Fahrzeugen des Bundes gehören unter anderem auch die-

1 TVG Art. 35 ff.

2 PVG Art. 44 Abs. I; TVG Art. 35 Abs. I. Näheres bei Kuhn, S. 87 ff. und S. 92 ff.; Müller, S. 360 f.; Schwarzenbach, Haftung, S. 76 f.

3 Vgl. die oben zitierten Publikationen von Martin Usteri.

4 Vgl. BGE 94 I 172 Erw. 3; 95 I 84 Erw. 5; 95 I 286 ff.

5 Gemäss Auskunft der Generaldirektion PTT wurde zum Beispiel nicht als Tatbestand des Telefonverkehrs und somit eben nach Verantwortlichkeitsgesetz der Haftpflichtfall behandelt, in dem einem TT-Bediensteten bei Installationsarbeiten in einem Haus ein Werkzeug entglitt und dadurch eine teure Vase des Hauseigentümers in Brüche ging. Ferner kann die Haftpflicht der PTT nach VG ohne weiteres im Bereich der Verwaltungstätigkeit in Frage kommen.

jenigen der PTT-Betriebe ¹. Diese haften somit als Halter von Motorfahrzeugen grundsätzlich für den Schaden, der unfallmässig durch den Betrieb eines Fahrzeuges verursacht worden ist ². Dabei ist es vollkommen irrelevant, ob die sich in Betrieb befindenden Motorfahrzeuge der Reisepost oder anderen postalischen Zwecken dienen ³.

Die Haftung nach dem Strassenverkehrsgesetz stellt bekanntlich eine Kausalhaftung dar ⁴. Dies hat zur Folge, dass den PTT-Betrieben als Halter von Motorfahrzeugen weder ein Verschulden noch eine Sorgfaltspflichtverletzung oder die fehlerhafte Beschaffenheit des Motorfahrzeuges nachgewiesen werden muss ⁵.

b) Grundzüge der Haftung

Die PTT-Betriebe haften kausal für den Personenschaden, der durch den Betrieb eines PTT-Motorfahrzeuges verursacht wird ⁶.

1 Oftinger, Haftpflichtrecht II/2, S. 472. Näheres auch bei Tuason/Romanens, S. 97 ff.

2 SVG Art. 58 Abs. I.

3 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 387 und S. 390; BB1 1966 I 1084.

4 Oftinger, Haftpflichtrecht II/2, S. 451 ff.

5 Vorbehalten bleibt der Nachweis der drei klassischen Entlastungsgründe (SVG Art. 59 Abs. I) sowie der besonderen Befreiungsgründe (SVG Art. 75 Abs. I, Art. 59 Abs. III usw.). Näheres hiezu bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/2, S. 553 ff.

6 SVG Art. 58 ff. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 390. Vgl. hinsichtlich des Schadenersatzes und der Genugtuung SVG Art. 62.

Die Haftpflicht besteht für Tötung und Körperverletzung sowohl eines Reisenden wie eines Nichtreisenden ¹.

Für den Schaden an taxfreiem Handgepäck sowie an anderen Sachen, die der Reisende unter seiner eigenen Obhut mit sich führte ², haften die PTT-Betriebe bei Unfällen ebenfalls kausal nach SVG ³. Die Haftung der PTT-Betriebe für aufgegebenes Reisegepäck sowie für Güter richtet sich hingegen nach den Bestimmungen des Postrechts ⁴. Es versteht sich aber von selbst, dass die PTT-Betriebe für Sachschäden, welche durch den Betrieb von PTT-Motorfahrzeugen Nichtreisenden zugefügt werden, ebenfalls nach SVG Art. 58 ff. haften ⁵.

5. Das Eisenbahnhaftpflichtgesetz

Auf Haftpflichtfragen bei Unfällen von PTT-Fahrzeugen findet neben dem Strassenverkehrsgesetz auch das Eisenbahnhaftpflichtgesetz, wenn auch nur in bescheidenem Umfang ⁶, auf den Postbetrieb Anwendung ⁷. Dem genannten Erlass unterstehen alle Be-

1 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 390.

2 Kleider, Schmuck und dergleichen.

3 Art. 58 ff. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 393.

4 SVG Art. 59 Abs. IV lit. b. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 392 f. Näheres oben, 1, b.

5 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 393.

6 Nach Auskunft der PTT-Betriebe verzeichnen diese pro Jahr lediglich ein bis zwei Schadensfälle mit EHG-Haftung.

7 EHG Art. 24 Ziff. 2.

triebsunfälle, die mit Transportmitteln der PTT-Betriebe, ausgenommen aber mit Motorfahrzeugen, verursacht werden ¹. In der Praxis beschränken sich die Anwendungsmöglichkeiten des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes im Postbetrieb bloss noch auf Unfälle mit Handwagen, Fahrrädern, Elektromobilen und auf andere, nicht unter das Strassenverkehrsgesetz fallende Unfalltatbestände ².

Die Haftung nach Eisenbahnhaftpflichtgesetz ist eine Kausal- oder Gefährdungshaftung. Die Ersatzpflicht erstreckt sich sowohl auf Personen- als auch auf Sachschaden ³; im übrigen erfasst die Haftung nach Eisenbahnhaftpflichtgesetz die Schäden der Reisenden und Nichtreisenden. Hingegen ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass kraft ausdrücklicher Bestimmung nur der Postbetrieb, nicht aber der Telegraf- und Telefonbetrieb dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz unterstellt ist.

1 BBl 1966 I 1084 f. Näheres auch bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 390 f. und S. 393 f.; Tuason/Romanens, S. 97 f.

2 BBl 1966 I 1084 f.

3 Auf die Haftung für Sachschäden ist die Regelung des SVG analog anwendbar; vgl. oben, 4, b.

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

a) Allgemeines; Verwaltungsverfahren

Wir haben festgestellt, dass das Benutzungsverhältnis bei den PTT-Betrieben öffentlich-rechtlicher Natur ist ¹. Das hat zur Folge, dass die PTT-Betriebe die zu ihrem Aufgabenbereich gehörenden Rechtsverhältnisse des Bundesverwaltungsrechts mit einseitigen Anordnungen im Einzelfall regeln. Es handelt sich dabei um Verfügungen im Sinne von VwVG Art. 5, welche von einer autonomen eidgenössischen Anstalt ergehen ². Der Erlass von derartigen Verfügungen durch die PTT-Betriebe gehört, wie bei der allgemeinen Bundesverwaltung, zum nichtstreitigen Verwaltungsverfahren, welches in Anfechtungsstreitigkeiten im Regelfall über den Verwaltungsweg in den Verwaltungsrechtsweg einmündet ³.

b) Verwaltungsbeschwerde

Das Prozessmittel der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege gegen Verfügungen der PTT-Betriebe ist die Verwaltungs-

1 Vgl. oben, VII, 1.

2 VwVG Art. 1 Abs. II lit. c; V zum PTT-OG Art. 15 Abs. I. Saladin, S. 44 f.; BGE 101 Ib 464 Erw. 1; VPB 1977, Nr. 48, Erw. 1.

3 VwVG Art. 1 Abs. I. Gygi, BVRP, S. 14 und S. 27; Saladin, S. 57 f.

beschwerde¹. Im Verwaltungsverfahren gilt nun der Grundsatz, dass der Beschwerdeweg dem hierarchischen Aufbau der Verwaltungsorganisation folgt, wobei im Regelfall die der verfügenden Verwaltungsstelle übergeordnete Aufsichtsbehörde Beschwerdeinstanz ist². Dieser Regelablauf ist nicht nur auf die Zentralverwaltung, sondern auch auf die Organisationen der mittelbaren Bundesverwaltung, somit auch auf die PTT-Betriebe, anwendbar³.

Beschwerdeinstanzen innerhalb der PTT-Organisation sind die Kreisdirektionen sowie als sogenannte "letzte Instanz der autonomen Anstalt"⁴ die Generaldirektion⁵. Für Verfügungen der Generaldirektion, die nicht an das Bundesgericht weiterziehbar sind⁶, ist die Beschwerdemöglichkeit an das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gegeben⁷. Der Bundesrat seinerseits ist Beschwerdeinstanz für die Departementsverfügungen^{8,9}.

1 VwVG Art. 44.

2 VwVG Art. 47 Abs. I lit. c. Gygi, BVRP, S. 28 und S. 93; Saladin, S. 199.

3 Gygi, BVRP, S. 93.

4 Im Sinne von OG Art. 98 lit. d.

5 V zum PTT-OG Art. 16 lit. a und lit. b.

6 Vgl. hiezu unten, lit. c.

7 V zum PTT-OG Art. 16 lit. c.

8 V zum PTT-OG Art. 16 lit. d.

9 Vgl. zum Verwaltungsbeschwerde-Verfahren bei den PTT-Betrieben auch Tuason/Romanens, S. 4 f.

c) Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Auf die Verwaltungsbeschwerde folgt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieses Verfahren spielt sich demnach vor einer verwaltungsunabhängigen Instanz ab. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann grundsätzlich gegen die Verfügungen der PTT-Generaldirektion ergriffen werden ¹. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Verfügungen der Generaldirektion unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar sind, gleichgültig, ob sie in erster Instanz oder auf Verwaltungsbeschwerde hin ergangen sind ². Schliesslich ist auch in diesem Verfahren davon auszugehen, dass dem Bundesgericht als Beschwerdeinstanz die allgemeine Sachzuständigkeit in Bundesverwaltungssachen, die sich auf die Generalklausel von OG Art. 97 stützt, zusteht ³. Diese generelle Kompetenz erfährt eine Beschneidung durch eine Reihe von Ausnahmen, die in OG Art. 99 ff. abschliessend enumeriert sind ^{4,5}.

1 OG Art. 98 lit. d; V zum PTT-OG Art. 16 lit. b.

2 Gygi, BVRP, S. 92. Verfügungen letzter Instanzen autonomer eidgenössischer Anstalten sind mit Beschwerde an den Bundesrat nur anfechtbar, sofern das Bundesrecht es vorsieht; VwVG Art. 72 lit. c. Für die PTT-Betriebe ist, wie oben unter lit. b erwähnt wurde, Art. 16 lit. d der V zum PTT-OG massgebend.

3 Gygi, BVRP, S. 78 f.

4 Gygi, BVRP, S. 80 ff. Vgl. ferner BGE 101 Ib 464 Erw. 1.

5 Vgl. zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch Tuason/Romanens, S. 5 f.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

- a) Klagen aus dem Postverkehrsgesetz und aus dem Tele-
graphen- und Telefonverkehrsgesetz

Die Klagen gegen die PTT-Betriebe aus dem Postverkehrsgesetz und aus dem Telegraphen- und Telefonverkehrsgesetz sind beim Bundesgericht anzubringen, sofern der Streitwert wenigstens Fr. 8'000.-- beträgt ¹. Diese Eingaben sind vom Bundesgericht als verwaltungsrechtliche Klage entgegenzunehmen ². Ist der Streitwert tiefer als Fr. 8'000.--, so ist die Haftpflichtklage am Sitz der PTT-Betriebe oder am Hauptort des Kantons, in dem der Kläger seinen Wohnsitz hat, anzubringen ^{3,4}.

- b) Klagen aus dem Strassenverkehrsgesetz und aus dem
Eisenbahnhaftpflichtgesetz

Schadenersatzklagen gegen die PTT-Betriebe aus dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz und aus dem Strassenverkehrsgesetz sind entweder am Sitz der Zentralverwaltung der PTT-Betriebe ⁵ oder am Unfallort anzubringen ⁶. Die sachliche Zuständigkeit des Ge-

1 PTT-OG Art. 3 Abs. III lit. a; PVG Art. 55. Vgl. Grisel, S. 514 f.

2 OG Art. 116 lit. c. BGE 95 I 83; 95 I 286; 94 I 171 Erw. 2.

3 PTT-OG Art. 3 Abs. III lit. b.

4 Diese Zuständigkeitsregel gilt auch für "andere zivilrechtliche Klagen" gegen die PTT-Betriebe; PTT-OG Art. 3 Abs. III am Anfang.

5 Gemäss PTT-OG Art. 3 Abs. I ist es Bern.

6 PTT-OG Art. 3 Abs. II.

richtes richtet sich nach der massgeblichen kantonalen Zivilprozessordnung¹. Eine direkte Anrufung des Bundesgerichtes als einzige Instanz ist nicht vorgesehen². Hingegen können beide Parteien eine Prorogation auf das Bundesgericht vornehmen, sofern der Streitwert mindestens Fr. 20'000.-- beträgt³.

c) Klagen aus dem Verantwortlichkeitsgesetz

Schadenersatzbegehren aus vermögensrechtlichen Streitigkeiten, die dem Verantwortlichkeitsgesetz entstammen, sind beim Bundesgericht mittels verwaltungsrechtlicher Klage anzubringen^{4,5}.

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Als nicht-rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt kommt den PTT-Betrieben keine Partei- und Prozessfähigkeit zu⁶. Dies hat

1 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 400.

2 OG Art. 41 lit. b.

3 OG Art. 41 lit. c. Näheres bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 399 f.

4 VG Art. 10 Abs. I; OG Art. 116 Abs. I lit. c.

5 Vgl. hinsichtlich des sogenannten Vorverfahrens im Sinne von VG Art. 10 Abs. II: V zum VG Art. 2 Abs. I lit. b sowie Abs. II.

6 Saladin, S. 88 f. Vgl. ferner Guldener, S. 124 ff.; VPB 1980, Nr. 23, Ziff. 4. Anderer Meinung hingegen Gygi, BVRP, S. 129; dieser vergleicht hinsichtlich der Parteifähigkeit die PTT-Betriebe zu Unrecht mit den Bundesbahnen.

zur Folge, dass für gerichtliche Klagen im Bereiche der PTT-Betriebe die Partei- und Prozessfähigkeit beim Bund liegt ¹. Klagen gegen die PTT sind demnach gegen die "Schweizerische Eidgenossenschaft (PTT-Betriebe)" zu richten ². Die Vertretung der PTT-Betriebe vor Gericht ist allerdings vom Bundesrat an die Generaldirektion PTT delegiert worden ³.

1 Tuason/Romanens, S. 2; Hille, S. 18.

2 V zum PTT-OG Art. 14. Vgl. beispielsweise BGE 95 I 82 f.

3 V zum PTT-OG Art. 5 Abs. I lit. d. Vgl. ferner Tuason/Romanens, S. 2; Wenger, S. 272.

B. Die Schweizerischen Bundesbahnen

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage

In der Schweiz wurde der Bau eines geordneten und wohlausgebauten Eisenbahnnetzes im letzten Jahrhundert in unheilvoller Weise durch die herrschenden politischen, staatsrechtlichen, verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Verhältnisse erschwert ¹. Trotzdem hatte man die Bedeutung der Eisenbahn als neues Verkehrsmittel schon beim Erlass der ersten Bundesverfassung von 1848 erkannt, indem der Bund in Art. 21 ermächtigt wurde, "im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben auf Kosten des Bundes öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen" ².

Schon im Jahre 1851 hatte die Bundesversammlung des noch jungen Bundesstaates den bedeutungsvollen Entscheid zu treffen, ob der weitere Ausbau des schweizerischen Eisenbahnnetzes durch den Bund an die Hand genommen oder der Tätigkeit privater Gesellschaften überlassen bleiben sollte ³. Das erste Eisenbahngesetz vom 28.7.1852 ⁴ übertrug schliesslich den Bau und Betrieb der Bahnen der privaten Tätigkeit, wovon man sich einen grösseren wirtschaftlichen Erfolg versprach.

1 His, S. 1092.

2 Diese Bestimmung hatte insbesondere die Einführung der Eisenbahnen im Auge.

3 His, S. 1097 ff.

4 Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28.7.1852, AS 3, 170.

Nachdem die erste Eisenbahnlinie in der Schweiz durch die zürcherische Nordbahn von Zürich nach Baden schon im Jahre 1847 eröffnet worden war, wurde der Eisenbahnbau erst aufgrund des ersten Eisenbahngesetzes rasch und tatkräftig weitergeführt, und bald verteilte sich ein dichtes Eisenbahnnetz über das Land. Das sogenannte Eisenbahnfieber der fünfziger Jahre, welches nicht zuletzt durch den föderalistischen Charakter des Landes gefördert wurde, führte zu einem system- und planlosen Anlegen von Eisenbahnlinien von zum Teil fragwürdiger Bedeutung und von Konkurrenzlinien, wobei kaufmännische und verkehrspolitische Erwägungen völlig ausser acht gelassen wurden. Es drang infolgedessen schrittweise die Erkenntnis durch, dass eine rationell betriebene Staatsbahn für die schweizerische Verkehrswirtschaft und somit für das öffentliche Interesse förderlicher wäre.

Nachdem schon das zweite Eisenbahngesetz vom 23.12.1872¹ im Zeichen vermehrter Zentralisation gestanden hatte, enthielt die Bundesverfassung von 1874 den entscheidenden Artikel², der das Eisenbahnwesen endgültig zur ausschliesslichen Bundeskompetenz erklärte.

Ein erfreuliches Ereignis im schweizerischen Eisenbahnwesen bildete der Bau der Gotthardbahn. In einem Staatsvertrag vom

1 Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 23.12.1872, AS 11, 1. Mit diesem Erlass ging die Konzessionshoheit von den Kantonen auf den Bund über.

2 BV Art. 26: "Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache".

15.10.1869 verpflichteten sich die Schweiz und Italien ¹ zum gemeinsamen Bau dieser internationalen Alpenbahn, wobei dessen Ausführung und der Betrieb von einer Privatgesellschaft ² übernommen wurde, der beide Staaten Subventionen zusagten. Die Gotthardbahn konnte im Jahre 1882 dem Verkehr übergeben werden, was sich auf die Transitstellung der Schweiz und somit auf deren Volkswirtschaft positiv auswirkte.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wandelte sich die Volksmeinung immer mehr zugunsten der Verstaatlichung der Hauptbahnen, die nicht zuletzt seit der sogenannten Eisenbahnkrise der siebziger Jahre unumgänglich erschien ³. In der Volksabstimmung vom 20.2.1898 stimmte das Schweizervolk dem Bundesbahngesetz (Rückkaufsgesetz) ⁴, gegen welches vor allem die welschen Föderalisten und die liberalen Antietatisten das Referendum ergriffen hatten, mit grossem Mehr zu. Damit vollzog sich der mühsame Uebergang von dem seit den Gründungsjahren der Eisenbahnen bestehenden Privatbahnsystem zum Staatsbahnsystem.

-
- 1 Diesem Staatsvertrag trat das neugegründete Deutsche Reich im Jahre 1871 bei.
 - 2 Gründung der Gotthardbahngesellschaft AG im Jahre 1871.
 - 3 Die Eisenbahnkrise hatte zur Reduktion von Bauprogrammen, zur Reorganisation einiger Privatbahnen und in Einzelfällen sogar zu deren Zwangsliquidation geführt.
 - 4 Bundesgesetz vom 15.10.1897 betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen, AS 16, 553.

Die SBB, durch Verstaatlichung der fünf Hauptbahnen nebst ihren Nebenlinien entstanden¹, konnten am 1.1.1902 ihre Tätigkeit aufnehmen. Das Rückkaufsgesetz enthielt allerdings schwerwiegende organisatorische Mängel, so dass mit dem Bundesgesetz betreffend die Organisation und Verwaltung der SBB vom 1.2.1923² eine erhebliche Vereinfachung des schwerfälligen Verwaltungsapparates angestrebt wurde.

Doch bald erweiterte sich das Bundesbahnproblem aus einem Dilemma der blossen Organisation und Verwaltung in ein solches betriebswirtschaftlicher Natur: Die SBB litten seit dem Anfang der dreissiger Jahre an einem chronischen Defizit ihrer Gewinn- und Verlustrechnung, dessen Ursachen in der allgemeinen Weltwirtschaftskrise jener Zeit sowie in einer für die Bahnen verhängnisvollen Konkurrenzierung durch das Automobil erblickt wurden³. Ausserdem belastete der zu hohe Rückkaufpreis die Betriebsrechnung der Bundesbahnen bis in die vierziger Jahre stark. Mit dem Erlass des heute noch geltenden Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen im Jahre 1944 konnte eine erneute administrative und funktionelle sowie eine einstweilige finanzielle Reorganisation der SBB verwirklicht werden.

1 Nämlich der Schweizerische Zentralbahngesellschaft, der Schweizerische Nordostbahngesellschaft, der Vereinigten Schweizerbahnen, der Jura-Simplon-Bahngesellschaft sowie der Gotthardbahn-Gesellschaft.

2 AS 39, 317. BB1 1936 III 214 ff., insbesondere 218.

3 BB1 1936 III 222 ff. Vgl. ferner Burckhardt, S. 105 ff. Bis zum Aufkommen dieses neuen Verkehrsträgers hatten die Eisenbahnen, wenn auch kein rechtliches, so doch ein tatsächliches Transportmonopol inne.

In den zwei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg konnten die Rechnungsabschlüsse, mit Ausnahme des Jahres 1949, erfolgreich gestaltet werden. Hingegen brachten die siebziger Jahre eine schlagartige Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Bundesbahnen ¹. Die Ursachen dieser Misere sind zweifelsohne in der Verlangsamung der Verkehrszunahme infolge der wirtschaftlichen Rezession, in der massiven Teuerung, in der Kostenexplosion bei den Investitionsgütern sowie im raschen Anstieg der Personal- und Kapitalkosten zu sehen ². Zum Zwecke der unternehmerischen und verkehrspolitischen Sanierung verabschiedete das Parlament im Frühjahr 1982 den Leistungsauftrag an die SBB ³, worin insbesondere Aufgaben und Angebot der Bundesbahnen der kommenden Jahre näher festgehalten sowie eine Uebergangsregelung für die Bestimmung und Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und eine Bereinigung der Kapitalstruktur vorgeschlagen worden sind ⁴.

Die gegenwärtigen intensiven Anstrengungen der Schweizerischen Bundesbahnen gehen dahin, aus eigener Kraft alle Mittel zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation sowie zur Förderung ihrer Leistungskapazität zu ergreifen, um mit diesen Massnahmen die Konkurrenzfähigkeit gegenüber den privaten Verkehrsträgern zu gewährleisten. Zwecks Erreichung dieses Zieles

1 Vgl. BB1 1981 II 470.

2 Vgl. Britt, S. 141.

3 Der BB über den Leistungsauftrag 1982 trat rückwirkend auf den 1.1.1982 in Kraft und soll bis zum 31.12.1986 Geltung haben; vgl. Art. 11 Abs. II.

4 Vgl. den SBB-Geschäftsbericht 1979, S. VI.

betreiben die Bundesbahnen eine kluge Unternehmenspolitik, welche durch vorwärtsschauendes Planen und sinnvolles Investieren gekennzeichnet ist ¹. Die Bundesbahnen sind sich allerdings bewusst, dass eine vollständige Gesundung der SBB-Finanzen ein geregeltes Verkehrssystem bedingt, was mit der Inkraftsetzung der Verfassungsartikel und Ausführungserlasse für die Gesamtverkehrskonzeption erreicht werden soll ².

II. Zweck und Aufgaben

1. Die gemeinwirtschaftliche Aufgabe

Nach dem Bundesbahngesetz wird der Aufgabenkreis der SBB generell wie folgt umschrieben ³: "Die Bundesbahnen haben der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu dienen. Bei der Tarif- und Fahrplangestaltung haben sie auf die volkswirt-

1 Zu den finanziell aufwendigsten Projekten der neuesten Zeit, die zum Teil bereits realisiert wurden, sind zu zählen: Der Ausbau der Flughafenlinie Kloten, ab 1987 die Inbetriebnahme einer Flughafenlinie für Genf-Cointrin, die Errichtung eines SBB-Ausbildungszentrums, der Bau neuer Haupttransversalen sowie der Zürcher S-Bahn, Neubau des Bahnhofs Luzern usw. Näheres im SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 24 ff.

2 BBl 1980 I 307; 1981 II 471.

3 Aeusserst vage wird der Tätigkeitsbereich der Bundesbahnen in Art. 15 Ziff. 7 der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter umschrieben; demnach steht den SBB die Verwaltung und der Betrieb der dem Bund gehörenden oder von ihm gepachteten Eisenbahnen nach Massgabe der besonderen Erlasse zu.

schaftlichen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, soweit ihre finanziellen Mittel es gestatten" ¹.

Gestützt auf diese Bestimmung haben die Bundesbahnen eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe zu erbringen, weshalb die besagte Einrichtung zu Recht als ein "Instrument der allgemeinen Wohlfahrt" bezeichnet werden kann ². In diesem Sinn erfüllt der Staat mit Hilfe seiner Eisenbahnen volkswirtschaftliche, soziale und kulturelle Aufgaben; die Bundesbahnen werden in den Dienst übergeordneter Zielsetzungen der Regional-, Siedlungs- und Sozialpolitik, der Landesverteidigung und nun auch vermehrt des Umweltschutzes und der Energiepolitik gestellt ³. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im öffentlichen Interesse betrachten es die Bundesbahnen als ihre unternehmerische Verpflichtung, die zukünftigen Bedürfnisse und Aufgaben der schweizerischen Volkswirtschaft möglichst langfristig zu erkennen und die notwendigen betriebswirtschaftlichen Schritte rechtzeitig einzuleiten.

2. Die erwerbswirtschaftliche Aufgabe

Wie wir festgestellt haben, nehmen die Bundesbahnen eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe wahr, allerdings verbunden mit dem Auftrag, betriebswirtschaftlich zu handeln ⁴. In diesem Sinn

1 SBBG Art. 3 Abs. I.

2 BB1 1936 III 314.

3 SBB-Geschäftsbericht 1979, S. VII; BB1 1980 I 311.

4 BB1 1980 I 307; 1981 II 470.

ist die erwähnte Bundesanstalt von Gesetzes wegen verpflichtet, ihre Leistungen auf einem hart umkämpften Wettbewerbsmarkt kostendeckend abzusetzen ¹. Die SBB sind mit anderen Worten nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben ²; sie haben eine gemeinnützige Aufgabe zu erbringen, soweit ihre finanziellen Mittel es gestatten ³. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahnen finden somit dort ihre Grenzen, wo sie die finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens zu überschreiten beginnen ⁴.

Dieses für die Bundesbahnen geltende erwerbswirtschaftliche Prinzip wird im Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 1982 konkretisiert, wonach die erwähnte Institution nach unternehmerischen Grundsätzen den vollen Rechnungsausgleich anzustreben hat ⁵. Das Unternehmensziel der SBB ist die Eigenwirtschaftlichkeit, wobei allerdings eine Gewinnmaximierung nach fiskalischen Überlegungen mit dem Charakter einer öffentlich-rechtlichen Anstalt unvereinbar wäre.

1 SBB-Geschäftsbericht 1979, S. VII.

2 SBBG Art. 3 Abs. II.

3 SBBG Art. 3 Abs. I.

4 Britt, S. 142 f.

5 Vgl. Art. 1 Abs. I des BB über den Leistungsauftrag 1982.

3. Der Aufgabenbereich gemäss Leistungsauftrag

Als Ausfluss des volks- und betriebswirtschaftlichen Grundauftrages der SBB gemäss Art. 3 des SBB-Gesetzes wurden in einem allgemeinverbindlichen, nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss die Grundsätze des Leistungsauftrages ausdrücklich verankert ¹. Der besagte Leistungsauftrag, mit welchem eine Konkretisierung des Grundauftrages des SBB-Gesetzes angestrebt wurde, ermöglicht eine durchschaubare Kompetenz- und Verantwortlichkeitsordnung für die Bundesbahnen ². Mit dieser Massnahme, die als Uebergang zu der Mitte der achtziger Jahre zur Verwirklichung gelangenden Gesamtverkehrskonzeption zu betrachten ist, werden insbesondere Aufgaben und Transportangebot der Schweizerischen Bundesbahnen für die kommenden Jahre näher festgehalten; der Leistungsauftrag 1982 soll den Bundesbahnen für eine Uebergangszeit Richtlinien geben über ihr Angebot im Reise- und Güterverkehr, über die Mengen- und Preispolitik und über das Vorgehen im Personal- und Investitionsbereich ³.

Als flankierende Massnahme soll mit dem Leistungsauftrag versucht werden, die wirtschaftliche Unternehmenssituation zu verbessern. "Der Leistungsauftrag soll den Zielkonflikt der

1 SBBG Art. 3 Abs. II bis und Art. 7 lit. d. Vgl. BB1 1980 I 310. Siehe hinsichtlich der Geltungsdauer des Leistungsauftrages Art. 11 Abs. II des BB über den Leistungsauftrag 1982.

2 BB1 1980 I 327.

3 BB1 1980 I 314.

SBB zwischen dem Dienst an der Allgemeinheit und dem Rechnungsausgleich entschärfen" ¹. Nach dem Leistungsauftrag 1982 sollen die Bundesbahnen weiterhin weitgehend unternehmerische Freiheit geniessen, allerdings verbunden mit der Pflicht, durch kaufmännisches Handeln ihre Rechnung auszugleichen ².

Die Bundesbahnen erbringen im übergeordneten Interesse sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen, welche ihrer Natur nach nicht kostendeckend sind. Das Eisenbahngesetz enthält deshalb den Grundsatz der Entschädigung sämtlicher schweizerischen Bahnunternehmungen für die finanziellen Nachteile aus den ihnen durch Gesetz und Konzession auferlegten gemeinwirtschaftlichen Leistungen und unternehmungsfremden Lasten ³.

Für die Abgeltung dieser von den Bundesbahnen zu erfüllenden defizitären Aufgaben gelangt als lex specialis der Leistungsauftrag 1982 zur Anwendung; demnach haben die SBB gemeinwirtschaftliche Leistungen nur zu erbringen, soweit der Leistungsauftrag es bestimmt und die entsprechende Abgeltung vorsieht ⁴. Der besagte Bundesbeschluss statuiert mit anderen Worten zu-

1 BBl 1981 II 470.

2 BBl 1981 II 470.

3 EBG Art. 49 ff. Vgl. für die Bundesbahnen EBG Art. 51 Abs. VI.

4 Art. 1 Abs. II 1. Satz des BB über den Leistungsauftrag 1982; gemäss Art. 10 des erwähnten Erlasses wurde der Bundesbeschluss vom 11.3.1971 über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen (AS 1971, 337) auf den 1.1.1982 ausser Kraft gesetzt.

gunsten der SBB die volle Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch den Bund ^{1,2}.

4. Der bahnspezifische Aufgabenkreis

Die Bundesbahnen sind ein typischer Dienstleistungsbetrieb, dessen Aufgabe der nationale und internationale Reise- und Güterverkehr ist. Im Interesse der Bahnbenutzer unterstehen sämtliche Eisenbahnen, somit auch die Bundesbahnen, vier Grundpflichten, nämlich der Betriebspflicht, der Fahrplanpflicht, der Beförderungspflicht und der Tarifpflicht ³. Damit die Bundesbahnen ihren gesetzlichen Auftrag ordnungsgemäss erbringen können, sieht das Bundesbahngesetz ausdrücklich vor, dass die erwähnte Institution dauernd in gutem Zustand zu erhalten ist und dass sie sich regelmässig den Erfordernissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik

-
- 1 Die Abgeltung an die SBB für gemeinwirtschaftliche Leistungen belief sich für das Geschäftsjahr 1981 auf 269 Millionen Franken; SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 71.
 - 2 Gemeinwirtschaftliche Leistungen belasten die SBB im regionalen Personenverkehr. Der Abgeltungsbetrag wurde für 1982 auf 459 Millionen Franken festgesetzt. Vgl. Art. 3 des BB über den Leistungsauftrag 1982.
Der Wagenladungs- und der Stückgutverkehr, die nach den Vorstellungen der Gesamtverkehrskonzeption ihre Kosten decken sollten, sind gegenwärtig noch defizitär. Für diese Marktbereiche bringt der Leistungsauftrag 1982 eine Uebergangsordnung. Beim Stückgutverkehr beträgt die Abgeltung 150 Millionen Franken für das Jahr 1982 und wird jährlich um 25 Millionen Franken herabgesetzt. Vgl. Art. 4 und Art. 6 des BB über den Leistungsauftrag 1982.
 - 3 Vgl. EBG Art. 50.

anzupassen hat ¹. Es gehört somit zu den unternehmerischen Verpflichtungen der Schweizerischen Bundesbahnen, denjenigen Erhaltungszustand zu bewahren, den die allgemeine Betriebssicherheit erfordert und der eine wirtschaftliche und gesetzeskonforme Geschäftsführung gewährleistet.

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation

a) Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat, bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und dreizehn Mitgliedern, wird vom Bundesrat auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt ². Im organisatorischen Aufbau der SBB bildet er ein Zwischenglied zwischen Bundesrat und Generaldirektion. Die Befugnisse des Verwaltungsrates sind im Bundesbahngesetz und in der dazugehörenden Verordnung einzeln aufgezählt ³, wobei einige bedeutende Entscheidungsrechte ihn zum obersten leitenden Organ der Bundesbahnen stempeln ⁴.

1 SBBG Art. 3 Abs. II.

2 SBBG Art. 10 Abs. I.

3 SBBG Art. 10 Abs. II; V zum SBBG Art. 6. Die Enumeration im Bundesbahngesetz ist abschliessend. Vgl. ferner das Geschäftsreglement des Verwaltungsrates der Schweizerischen Bundesbahnen vom 1.1.1972.

4 BB1 1936 III 321. Vgl. auch Britt, S. 138.

Zum Geschäftskreis des Verwaltungsrates gehört insbesondere die Aufsicht über die Verwaltung der Bundesbahnen sowie die Aufstellung der von der Geschäftsleitung zu befolgenden allgemeinen Richtlinien, soweit sie nicht durch das Gesetz oder durch Verordnungen des Bundesrates bestimmt sind ¹. Der Verwaltungsrat errichtet die Voranschläge und prüft die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht zuhanden des Bundesrates ². Im übrigen steht dem Verwaltungsrat zu: Die Begutachtung aller wichtigen, die Bundesbahnen betreffenden Geschäfte, die von der Bundesversammlung oder vom Bundesrat zu behandeln sind, die Aufstellung der allgemeinen Verwaltungsorganisation, die Festsetzung der Befugnisse und Obliegenheiten der einzelnen Dienststellen, die Beschlussfassung über generelle Projekte für grössere Bauten, die Genehmigung wichtiger Verträge usw ³. Dem Verwaltungsrat obliegen schliesslich bedeutende Wahl- und Rechtsetzungsbefugnisse im Personalbereich, deren Behandlung in einem besonderen Abschnitt erfolgt ⁴.

1 SBBG Art. 10 Abs. II lit. a und b; V zum SBBG Art. 6 Ziff. 1.

2 SBBG Art. 10 Abs. II lit. d und e; V zum SBBG Art. 6 Ziff. 4 und 5. Für die Prüfung des Voranschlages und der Jahresrechnung bestellt der Verwaltungsrat alljährlich eine Rechnungsprüfungskommission.

3 SBBG Art. 10 Abs. II lit. c, h, i und k; V zum SBBG Art. 6 Ziff. 2, 8, 9 und 10.

4 Vgl. unten, Ziff. 3.

b) Generaldirektion

Die Generaldirektion, mit Sitz in Bern, besteht aus dem Präsidenten und zwei Generaldirektoren ¹. Die Amtsdauer ihrer Mitglieder ist auf vier Jahre festgelegt ².

Der Generaldirektion obliegt die oberste Leitung und Geschäftsführung des Unternehmens gemäss der vom Verwaltungsrat zu erlassenden Geschäftsordnung ³. Sie wacht über die einheitliche Betriebsführung auf dem ganzen Netz und trifft die notwendigen Massnahmen, um die Bundesbahnen den Erfordernissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik anzupassen ⁴. Der Präsident der Generaldirektion vertritt die SBB nach aussen und überwacht den Gang der Verwaltung ⁵.

c) Kreisdirektionen

Für die Verwaltung und den Betrieb ist das Bundesbahnnetz in drei Kreise eingeteilt ⁶, an deren Spitze je ein Kreisdirektor

1 V zum SBBG Art. 7 Abs. I. Die Generaldirektion bildet mit den Kreisdirektionen die Geschäftsleitung der SBB; SBBG Art. 11.

2 V zum SBBG Art. 7 Abs. II.

3 SBBG Art. 12; V zum SBBG Art. 8. Vgl. ferner die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung für die Generaldirektion, die Kreisdirektionen und ihre Abteilungen vom 1.4.1953.

4 V zum SBBG Art. 10.

5 V zum SBBG Art. 9. Vgl. auch Britt, S. 138 f.

6 Diese Einteilung empfiehlt sich schon mit Rücksicht auf die eigenartigen verkehrsgeographischen und chronographischen Verhältnisse unseres Landes; BB1 1936 III 322.

steht ¹, dessen Amtsdauer vier Jahre beträgt. Die Kreisdirektoren sind unmittelbar der Generaldirektion unterstellt ². Sie sind für den Betrieb in ihren Kreisen verantwortlich, überwachen den Vollzug der Weisungen der Generaldirektion und ernennen das Personal ihres Kreises ³. Zwecks Gewährleistung einer einfachen, raschen und unabhängigen Geschäftsbehandlung ist nach der Verordnung zum Bundesbahngesetz den Kreisdirektoren in Verwaltung und Betrieb eine möglichst grosse Selbständigkeit zu gewähren ⁴.

d) Abteilungen

An der Spitze jeder Abteilung der Generaldirektion und der Kreise steht ein Abteilungschef, der dem Departementschef oder dem Kreisdirektor unmittelbar unterstellt ist ⁵. Die Befugnisse und die Obliegenheiten der Abteilungschefs sind in der Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung, die für die Generaldirektion und die Kreise massgebend ist, geordnet ⁶. Den Abteilungen ist ebenfalls eine weitgehende Selbständigkeit einzu-

-
- 1 SBBG Art. 13. Sitze der Kreisdirektionen sind Lausanne, Luzern und Zürich.
 - 2 Nach Art. 11 der V zum SBBG hält die Generaldirektion mit den Kreisdirektionen periodische Besprechungen ab.
 - 3 V zum SBBG Art. 13 Abs. II. Reglement über die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung für die Generaldirektion, die Kreisdirektionen und ihre Abteilungen vom 1.4.1953.
 - 4 Art. 13 Abs. I 2. Satz.
 - 5 V zum SBBG Art. 15 Abs. I.
 - 6 V zum SBBG Art. 15 Abs. II.

räumen, um eine einfache und rasche Geschäftsbehandlung zu erzielen ¹.

e) Finanzinspektorat

Das Finanzinspektorat ² der Bundesbahnen ist das oberste Fachorgan für das Revisionswesen. Das Inspektorat führt die Finanzprüfungen nach den Kriterien der richtigen Anwendung der Vorschriften, der Ordnungsmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der rechnungsmässigen Richtigkeit im gesamten Bereich der Bundesbahnen durch. Der Prüfungsbereich umfasst sämtliche Dienststellen der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der SBB sowie deren Pacht- und Nebenbetriebe. Dieses Kontrollorgan führt namentlich die Revision des Rechnungsmaterials und der Jahresrechnungen durch, es prüft die Material- und Wertbestände, überwacht die Wirksamkeit der internen Kontrolle usw.

Das Finanzinspektorat erstattet der untersuchten Dienststelle über seine Revision einen schriftlichen Bericht. Im übrigen stellt es jährlich der Generaldirektion und der Rechnungsprüfungskommission des Verwaltungsrates die erledigten Revisionsberichte mit einem Kommentar über seine Revisionstätigkeit zu.

1 V zum SBBG Art. 15 Abs. II 2. Satz. Britt, S. 139.

2 Vgl. hiez u das Reglement über das Finanzinspektorat SBB vom 1.1.1973.

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Bundesversammlung

Die Kompetenzen der Bundesversammlung sind in SBBG Art. 7 abschliessend aufgezählt. Demnach obliegt dem Parlament die Genehmigung der allgemeinen Grundsätze für die Tarifbildung, der Voranschläge, der Jahresrechnung, des Geschäftsberichtes sowie der Stilllegung von Eisenbahnlinien¹. Die Bundesversammlung erlässt die Gesetze über das Dienstverhältnis des Personals und beschliesst über Massnahmen zur Deckung von Fehlbeträgen². Für den Erwerb weiterer Eisenbahnen sowie für den Bau neuer Linien durch den Bund ist, im Gegensatz zur endgültigen Stilllegung von Eisenbahnlinien, ein Bundesbeschluss mit Referendumsvorbehalt notwendig³.

Nach der neuesten Revision des SBB-Gesetzes steht der Bundesversammlung auch die Festlegung der Grundsätze des Leistungsauftrages an die Bundesbahnen in einem allgemeinverbindlichen, dem Referendum nicht unterstehenden Bundesbeschluss zu⁴.

1 SBBG Art. 7 lit. a, c und g.

2 SBBG Art. 7 lit. b und e.

3 SBBG Art. 7 lit. f in Verbindung mit Art. 2. Diese Differenzierung wurde damit begründet, dass es sich bei der endgültigen Stilllegung von Eisenbahnlinien nur um das letzte Glied von jeweils durch ökonomische Erwägungen bestimmten Veränderungen in der Betriebsweise handelt, während weitere Erwerbungen oder der Bau neuer Linien finanziell schwerwiegende Entschlüsse bedeuten, die nur unter den strengsten Kautelen gefasst werden können. BB1 1936 III 318; vgl. auch Britt, S. 136.

4 SBBG Art. 7 lit. d.

b) Bundesrat

Die Kompetenzen des Bundesrates sind im geltenden Gesetz nicht abschliessend aufgezählt. Nach dem Bundesbahngesetz obliegt dem Bundesrat insbesondere das Oberaufsichtsrecht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der SBB sowie das Weisungsrecht zur Wahrung wichtiger Landesinteressen, die Vertretung der SBB vor der Bundesversammlung, die Wahl des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung, die Prüfung des Voranschlages und der Jahresrechnung sowie deren Vorlage an die Bundesversammlung und schliesslich die Ausgabe von Anleihen ¹. Der Bundesrat regelt im übrigen in der Verordnung zum Bundesbahngesetz seine weiteren Befugnisse sowie diejenigen des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes und der leitenden Organe der Bundesbahnen ². Durch eine weitgehende Abtretung von Befugnissen an diese Organe soll für eine einfache, rasche und unabhängige Geschäftsbehandlung gesorgt werden ³.

Der Bundesrat vermag insofern die Geschäftspolitik und den Tätigkeitsbereich der Bundesbahnen zu beeinflussen, als er die Anstalt ermächtigen kann, ihre Betriebsweise zu ändern, um sie den Bedürfnissen des Verkehrs und den Erfordernissen der Volkswirtschaft anzupassen ⁴. Der Bundesrat ist ferner beauftragt, alle erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung

1 SBBG Art. 8 Abs. I.

2 SBBG Art. 8 Abs. II; V zum SBBG Art. 1 f.

3 SBBG Art. 8 Abs. II 2. Satz.

4 SBBG Art. 4 Abs. II; vorbehalten bleibt allerdings der Leistungsauftrag.

der Unternehmungsstruktur und zur Ausschöpfung vorhandener Produktivitätsreserven der SBB zu leiten; er erstattet darüber der Bundesversammlung bis zum Ablauf des Leistungsauftrages Bericht ¹.

c) Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschafts-
Departement

Das Departement führt in erster Linie Aufgaben betriebswirtschaftlicher Natur aus ². Faktisch werden seine Mitwirkungsrechte an der Verwaltung der Bundesbahnen dadurch intensiviert, dass, von einzelnen Fällen abgesehen, alle gemäss Gesetz oder Verordnung in den Geschäftskreis der Bundesversammlung oder des Bundesrates fallenden Angelegenheiten der Bundesbahnen dem Departement zur Antragstellung an den Bundesrat oder zur Erledigung zu unterbreiten sind ³. Das Departement wurde im übrigen vom Bundesrat mit der eingehenden Eisenbahnaufsicht betraut ⁴.

3. Das Anstaltspersonal

a) Allgemeines; rechtliche Grundlage

Wie bei den PTT-Betrieben unterscheiden wir auch bei den SBB, je nach Funktion, zwischen Verwaltungs- und Betriebspersonal ⁵.

1 BB über den Leistungsauftrag 1982 Art. 9.

2 Vgl. die Aufzählung in Art. 3 der V zum SBBG.

3 V zum SBBG Art. 1 Abs. I.

4 V zum SBBG Art. 1 Abs. I 2. Satz.

5 Näheres bei Meyer, S. 54 f.

Für die Ordnung des Dienstverhältnisses beider Personalkategorien gelangen die für das Dienstverhältnis der Bundesbeamten geltenden Bestimmungen zur Anwendung¹. Es sind dies insbesondere das Beamtengesetz sowie die vom Bundesrat erlassene Beamtenordnung II und die Aemterklassifikation^{2,3}. Dem Verwaltungsrat seinerseits obliegt die Aufstellung der allgemeinen Ausführungserlasse zur Gesetzgebung und zu den Verordnungen des Bundesrates⁴ sowie der Erlass der Vorschriften über das Dienstverhältnis der nicht dem Beamtengesetz unterstellten Bediensteten, vorbehältlich der Genehmigung durch den Bundesrat⁵.

b) Beamten- und Angestelltenverhältnis

Hinsichtlich der Beamten der SBB kann grundsätzlich auf das über die PTT-Beamten Gesagte verwiesen werden. Die Beamtung ist auch in diesem Falle nicht abhängig von einer Tätigkeit bestimmter Art, sondern sie bildet ein rechtlich in spezifischer Weise geordnetes Dienstverhältnis⁶.

1 SBBG Art. 14. Wenger, S. 277.

2 Die Angestelltenordnung findet nicht auf die SBB-Angestellten Anwendung; AngO Art. 1 Abs. II.

3 Vgl. beispielshalber: BGE 106 Ib 177 ff.; 100 Ib 21 ff.; 87 I 411 ff.; 81 I 239 ff.; VPB 1981, Nr. 28; 1979, Nr. 108.

4 SBBG Art. 10 Abs. II lit. 1.

5 V zum SBBG Art. 6 Ziff. 11. Es sind dies insbesondere das Reglement über das Dienstverhältnis der Angestellten vom 20.12.1968 und das Reglement über das Dienstverhältnis des Hilfspersonals vom 2.9.1971.

6 Meyer, S. 56. Vgl. auch oben, A, III, 3, b.

Unter den Angestellten der Bundesbahnen versteht man die ununterbrochen und im vollen Tagwerk beschäftigten Bediensteten, deren Dienstverhältnis auf einer öffentlich-rechtlichen Anstellung beruht ¹. Als ständige Angestellte der SBB gelten die Bediensteten, die erst nach einer bestimmten Bewährungsfrist zum Beamten gewählt werden können, sowie diejenigen, die mangels entsprechender Aemter im Aemterverzeichnis oder aus persönlichen oder anderen Gründen als Beamte nicht in Frage kommen ². Nichtständige Angestellte sind Bedienstete, die nicht mit der Absicht der dauernden Verwendung, jedoch ununterbrochen und im vollen Tagwerk beschäftigt werden ³. Die Ordnung des Dienstverhältnisses wird in einem dem Angestellten abzugebenden Anstellungsschreiben näher umschrieben ⁴.

Zum Schluss einige Worte zu den zahlenmässig schwächeren Personalgruppen: Das Hilfspersonal wird vorübergehend im vollen Tagwerk, beziehungsweise unter gewissen Voraussetzungen dauernd oder vorübergehend in Teilzeitarbeit beschäftigt ⁵. Unter die Gruppe der "anderen Arbeitskräfte" fallen die Bediensteten im Lehrverhältnis und die sogenannten Unternehmerarbeiter ⁶.

Die Zuständigkeit für die Anstellung der Bediensteten der Bundesbahnen ist wie folgt geregelt: Wahlbehörde für die

-
- 1 Angestellten-Reglement Art. 3 Ziff. 1.
 - 2 Angestellten-Reglement Art. 3 Ziff. 2.
 - 3 Angestellten-Reglement Art. 3 Ziff. 3.
 - 4 Angestellten-Reglement Art. 5 Ziff. 1.
 - 5 Hilfspersonal-Reglement Art. 2.
 - 6 Kull, S. 46.

General- und Kreisdirektoren ist der Bundesrat ¹. Die Abteilungschefs der Generaldirektion werden vom Verwaltungsrat gewählt ². Als Anstellungs-, beziehungsweise Wahlbehörde für die übrigen Bediensteten der SBB amtet, je nach Gliederung in Lohnklassen, die Generaldirektion als Kollegium, die Departementsvorsteher, die Kreisdirektoren und die Abteilungschefs ³. Die letztgenannten Funktionäre und die Werkstättenvorstände sind zur Anstellung des Hilfspersonals ermächtigt ⁴.

c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses

Wie die Bediensteten der PTT-Betriebe ⁵ stehen auch diejenigen der Bundesbahnen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Anstalt. Nach Auskunft der Personalabteilung der SBB werden nur in Ausnahmefällen Dienstverträge nach Obligationenrecht abgeschlossen.

1 SBBG Art. 8 Abs. I lit. b in Verbindung mit Art. 11.

2 SBBG Art. 10 Abs. II lit. g; V zum SBBG Art. 6 Ziff. 7.

3 Vgl. dazu die entsprechenden Bestimmungen im Reglement über die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung für die Generaldirektion, die Kreisdirektionen und ihre Abteilungen vom 1.4.1953. Nach Angestellten-Reglement Art. 78 ist die Kompetenzordnung jenes Reglements grundsätzlich auch für die Angestellten massgebend.

4 Hilfspersonal-Reglement Art. 6.

5 Vgl. oben, A, III, 3, c.

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt

Die Bundesbahnen haben über ihren Finanzhaushalt eine eigene, vom Rechnungswesen des Bundes getrennte Jahresrechnung zu führen ^{1,2}. Diese ist so zu gestalten, dass sich die Vermögenslage, die Schuld- und Forderungsverhältnisse, die Aufwendungen für Bauten und die Betriebsergebnisse zuverlässig und vollständig feststellen lassen ³. Im übrigen gelten für die Jahresrechnungen der SBB die einheitlichen, für alle schweizerischen Bahnunternehmen verbindlichen Rechnungsgrundsätze ⁴, deren Einhaltung vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement überwacht wird ^{5,6}.

Ueber die Verwendung eines allfälligen Reingewinns, nach Speisung der Reserve und Verzinsung des Dotationskapitals, hat die Bundesversammlung bei der Genehmigung der Jahresrechnung zu

-
- 1 SBBG Art. 15 Abs. I. Das eidgenössische Finanzhaushaltgesetz findet, mit Ausnahme der Artikel 2 und 3, auf die SBB keine Anwendung; FHG Art. 1 Abs. II; BB1 1968 I 480 f.
 - 2 Ende 1980 wurde das Konzept für ein neues Finanz- und Rechnungswesen der SBB (FIRE) abgeschlossen. Die Einführung dieses Systems ist in den Jahren 1983 bis 1986 vorgesehen. Vgl. den SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 27 f.
 - 3 SBBG Art. 15 Abs. II. Wenger, S. 304 f.
 - 4 V zum SBBG Art. 16.
 - 5 V zum SBBG Art. 18 Abs. IV.
 - 6 Vgl. zum Finanzhaushalt und Rechnungswesen der Bundesbahnen: SBBG Art. 15 ff.; V zum SBBG Art. 16 ff.; EBG Art. 63 ff.; Verordnung über das Rechnungswesen der Eisenbahnen vom 20.6.1977, SR 742.221.

beschliessen ¹. Ein Fehlbetrag wird vorerst aus der Reserve gedeckt. Ist diese erschöpft, so beschliesst die Bundesversammlung bei der Genehmigung der Jahresrechnung über die Art der Deckung. Ausgeschlossen ist der Vortrag des Fehlbetrages auf neue Rechnung ^{2,3}.

2. Das Anstaltsvermögen

Wie alle Eisenbahnbetriebe sind auch die Schweizerischen Bundesbahnen nur dann in der Lage, ihren Anstaltszweck zu realisieren, wenn ihnen ein angemessenes Volumen an sachlichen Mitteln beigegeben wird. Die Investitionen der Bundesbahnen sind auf die unternehmerischen Bedürfnisse gemäss Artikel 3 des SBB-Gesetzes auszurichten ⁴. Diesbezüglich ist der Bundesversammlung zusammen mit dem SBB-Voranschlag eine mehrjährige Planung zur Kenntnisnahme zu unterbreiten ⁵. Im Zusammenhang mit den sachlichen Anstaltsmitteln ist ferner zu beachten, dass bei einem Transportbetrieb wie den SBB das Anlagevermögen (Anlagen, Einrichtungen, Fahrzeuge, unvollendete Bauten, Grundstücke, Beteiligungen) ⁶ im Verhältnis zum Umlaufver-

1 SBBG Art. 16 Abs. I.

2 SBBG Art. 16 Abs. II.

3 Die SBB weisen seit 1971 jährlich einen Fehlbetrag auf. Dieser erreichte im Jahre 1981 eine maximale Höhe von 760 Millionen Franken. Näheres in: SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 65 ff., S. 71, S. 80 und S. 82 f.

4 BB über den Leistungsauftrag 1982 Art. 8 Abs. I.

5 BB über den Leistungsauftrag 1982 Art. 8 Abs. II 1. Satz.

6 Stand Ende 1981: 7202 Millionen Franken.

mögen¹ von grösserer Bedeutung und somit wesentlich höher ist².

Wie bei den PTT-Betrieben sind auch bei den Bundesbahnen deren sachliche Mittel aus dem allgemeinen Staatsvermögen ausgeschieden. Infolge der fehlenden Rechtsfähigkeit bei den SBB ist aber der Bund der rechtliche Träger der Anstaltsmittel³.

Die Bundesbahnen haben an ihrem Anlage- und Betriebsvermögen die erforderlichen und den Umständen angemessenen Abschreibungen durchzuführen⁴. Die Abschreibungen bemessen sich nach den Erstellungs- oder Anschaffungskosten der Anlagen, der voraussichtlichen Nutzungsdauer und ihrem mutmasslichen Abgangserlös. Die Abschreibungssätze für die einzelnen Anlagengruppen sind in einem besonderen Reglement festgelegt^{5,6,7}.

1 Stand Ende 1981: 872 Millionen Franken.

2 SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 73 ff., insbesondere S. 73, S. 74, S. 81 und S. 84 f.

3 Grisel, S. 117; Ruck, VR II, S. 291. Vgl. ferner VEB 1942/1943, Nr. 94, S. 180 f.

4 SBBG Art. 17.

5 Reglement über die Anlagen- und Abschreibungsordnung der Schweizerischen Bundesbahnen vom 27.6.1946, zuletzt revidiert am 20.10.1965. Das Reglement wurde vom Verwaltungsrat erlassen und vom EVED genehmigt. Vgl. hiezu: V zum SBBG Art. 3 Ziff. 4 lit. h, Art. 6 Ziff. 3 und Art. 18 Abs. II.

6 Abschreibungen vom Anlagevermögen pro 1981: 427 Millionen Franken; Abschreibungen vom Umlaufvermögen pro 1981: 1 Million Franken. Vgl. den SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 65 ff., S. 72, S. 80 und S. 82 f.

7 Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass die Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung auf die SBB keine Anwendung findet; vgl. Art. 1 Abs. II der erwähnten Verordnung.

3. Das Betriebskapital

Die Bundesbahnen wurden im Rahmen der im Jahre 1946 wirksam gewordenen Sanierung erstmals mit einem Dotationskapital von 400 Millionen Franken ausgestattet. Damit sollte die Unternehmung in die Lage versetzt werden, eine vorübergehende finanziell schlechtere Periode zu überstehen und nicht gleich ein Defizit ausweisen zu müssen. Im Jahre 1962 wurde erstmals das Dotationskapital auf 800 Millionen Franken erhöht. Mit der Einführung des Leistungsauftrages 1982 wurde die Kapitalstruktur der Bundesbahnen auf den 1.1.1982 nochmals bereinigt. Zu diesem Zweck wurden die den Bundesbahnen gewährten Bundesdarlehen mit der kürzesten Restlaufzeit im Betrage von 2200 Millionen Franken in Dotationskapital umgewandelt, so dass sich dieses gegenwärtig auf 3000 Millionen Franken beläuft ^{1,2}. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass aus dem Betriebsgewinn das Dotationskapital, nach Speisung der Reserve, bis zu vier Prozent zu verzinsen ist ^{3,4}.

1 SBBG Art. 18. Vgl. auch die Uebergangsbestimmung (Abs. I) der Aenderung des SBB-Gesetzes vom 19.3.1982.

2 Durch diese Umwandlung von Bundesdarlehen in Dotationskapital nimmt die jährliche Zinslast der Bundesbahnen um rund 140 Millionen Franken ab; BBl 1981 II 471. Näheres zur Notwendigkeit der dargelegten Bereinigung der Kapitalstruktur der Bundesbahnen in: BBl 1980 I 338 ff.

3 SBBG Art. 16 Abs. I lit. b.

4 Die Betriebsergebnisse der Bundesbahnen liessen seit 1966 keine Verzinsung des Dotationskapitals mehr zu; SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 82 f.

Neben dem Dotationskapital sind sowohl die gesetzliche Reserve als auch die Rücklage zur Deckung grosser Schäden ¹ zum Eigenkapital der Bundesbahnen zu zählen. In die Reserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge sind jeweils 20 Prozent des Reingewinns, mindestens aber ein Betrag bis acht Millionen Franken, einzulegen, bis diese Reserve 30 Prozent des Dotationskapitals erreicht hat ^{2,3}.

Bedeutend höher als das Eigenkapital der Bundesbahnen war bis Ende des Jahres 1981 deren Fremdkapital ⁴, weshalb die Kapitalstruktur der SBB nicht gerade als glücklich bezeichnet werden konnte ⁵. Seit der obenerwähnten Umwandlung von Bundesdarlehen in Dotationskapital konnte allerdings das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Fremdkapital auf rund 1 : 2 gebracht werden ^{6,7}.

Da, wie bereits erwähnt, die Bundesbahnen nach dem geltenden Recht nicht zur juristischen Person erhoben wurden, sind deren

1 Stand Ende 1981: 47 Millionen Franken. In der Betriebswirtschaft gibt es zwischen den Begriffen Rücklagen und Reserven keine Bedeutungsunterschiede; vgl. hiezu Käfer, S. 776 f.

2 SBBG Art. 16 Abs. I lit. a.

3 Die gesetzliche Reserve ist seit dem Jahre 1974 erschöpft; SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 84 f.

4 Stand Ende 1981: 8313 Millionen Franken.

5 Das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital stellte sich auf 1 : 9,8.

6 Vgl. BB1 1981 II 471.

7 Näheres zum Eigen- und Fremdkapital der Bundesbahnen in: SBB-Geschäftsbericht 1981, S. 73 ff., insbesondere S. 74 f., S. 81 und S. 84 f.

Schulden im Grunde genommen die Schulden des Bundes. Als Träger aller Rechte und Pflichten der SBB haftet dieser somit für die Schulden der Bundesbahnen wie für die eigenen ¹.

V. Die Staatsaufsicht

1. Die Bundesversammlung

In der Genehmigung der Voranschläge, der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes hat die Bundesversammlung ein wirkungsvolles repressives Aufsichtsmittel ². Hingegen kommt der Zustimmung zu den allgemeinen Grundsätzen für die Tarifbildung und zur Stilllegung von Eisenbahnlinien präventiver Charakter zu ³, was neben der Kontrolle der Rechtmässigkeit auch diejenige der Zweckmässigkeit ermöglicht. Für die Ausübung der parlamentarischen Aufsichtstätigkeit, insbesondere auch zur Vorberatung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung, bestellen Ständerat und Nationalrat je eine Verkehrskommission ^{4,5}. Im übrigen ist die Bundesversammlung befugt, bei der Ausübung

1 Näheres hiezu bei Burckhardt, S. 105 ff., insbesondere S. 110. Vgl. ferner Ruck, VR II, S. 291.

2 SBBG Art. 7 lit. c. Nach Moser, S. 85, handelt es sich dabei um eine sogenannte Ober-Oberaufsicht, im Gegensatz zur bundesrätlichen Oberaufsicht.

3 SBBG Art. 7 lit. a und lit. g.

4 GRS Art. 10 Abs. I Ziff. 7; GRN Art. 15 Abs. I Ziff. 10 und Abs. II lit. d.

5 Bis zur Revision des Geschäftsreglements des Nationalrates im Jahre 1979 und desjenigen des Ständerates im Jahre 1981 wurde diese Aufsicht von zwei parlamentarischen Bundesbahn-

ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung das Bundesamt für Organisation beizuziehen ¹.

Die Bundesbahnen gehören weder zum Geschäftskreis der Finanzkommissionen ² noch zu demjenigen der Geschäftsprüfungskommissionen ³. Ebensowenig fällt die erwähnte Bundesanstalt in den Bereich der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle ⁴.

2. Der Bundesrat

Wie bei den PTT-Betrieben übt der Bundesrat auch bei den Bundesbahnen von Gesetzes wegen die Oberaufsicht über deren Geschäftsführung aus ⁵. Ihm obliegt die Prüfung der Voranschläge und der Jahresrechnung ⁶. Als präventive Aufsichtsmittel sind einerseits die Zustimmung des Bundesrates zur Anleihenemission durch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement für Rech-

kommissionen ausgeübt. Vgl. hiezu VPB 1970/1971, Nr. 89, S. 219 f.

1 BBO Art. 9 Abs. I. BB1 1979 II 808 f.

2 Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 29.03.1963, Art. 2 Abs. II. Moser, S. 86.

3 Bucher Fritz, Die parlamentarische Finanzaufsicht im Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78; VPB 1977, Nr. 35; Moser, S. 86.

4 FKG Art. 19. BB1 1966 II 726; Frei Werner, Spezielle Aspekte der Revision und Finanzkontrolle beim Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78.

5 SBBG Art. 8 Abs. I 1. Satz.

6 SBBG Art. 8 Abs. I lit. c.

nung der Bundesbahnen ¹, anderseits die Genehmigung der Angestellten- und Arbeiterordnung sowie der versicherungstechnischen Grundlagen der Personalversicherung zu verstehen ².

Grundsätzlich wird der Bundesrat bei seiner Aufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung vom Bundesamt für Organisation unterstützt ³. Bei den Bundesbahnen wird das Organisationsamt allerdings nur für die automatische Datenverarbeitung oder ausnahmsweise aufgrund eines besonderen Ueberprüfungsauftrages tätig ⁴.

3. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschafts- Departement

Der Bundesrat hat auf dem Verordnungsweg das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement mit der Oberaufsicht über die Bundesbahnen betraut ⁵. Dem Departement obliegt ferner im Sinne einer präventiven Aufsicht die Genehmigung der Gliederung der Generaldirektion und der Kreisdirektionen nach Abteilungen, der Fahrpläne, der Pläne für grössere Bauten, der wichtigen Pacht- und Betriebsverträge, der finanziellen Beteiligungen über zwei Millionen Franken, des Reglementes über

1 V zum SBBG Art. 1 Abs. II.

2 V zum SBBG Art. 1 Abs. III.

3 BBO Art. 5 Abs. I lit. a.

4 BBO Art. 3 Abs. III. Diese Regelung entspricht derjenigen für die PTT-Betriebe; vgl. oben, A, V, 2.

5 V zum SBBG Art. 1 Abs. I 2. Satz, in Verbindung mit SBBG Art. 8 Abs. II.

die Anlagen- und Abschreibungsrechnungen, der Vorschriften über die Einräumung von Fahrbegünstigungen u.a.m.¹.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Nach BBG Art. 6 sind die Bundesbahnen grundsätzlich von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit². Die Sonderbehandlung der eidgenössischen Verkehrsanstalt durch die Staatsgewalt der Kantone ist durchaus gerechtfertigt, bedenkt man doch, dass den Bundesbahnen von Gesetzes wegen die Erfüllung wichtiger volkswirtschaftlicher, militärischer und anderer gemeinnütziger Aufgaben obliegt^{3,4}.

Wie bereits angedeutet, sind die Bundesbahnen von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden, also von allen direkten und indirekten kantonalen und kommunalen Steuern, befreit. Ferner erstreckt sich die Steuerbefreiung kraft ausdrücklicher Vorschrift auf das ganze in die SBB angelegte Vermögen und für dessen gesamte Betätigung⁵. Von jeglicher Besteuerung befreit sind somit nicht nur die Bahnanlagen im

1 Vgl. hiezu die Aufzählung in V zum SBBG Art. 3 Ziff. 4.

2 Nach von Waldkirch, S. 31, lässt sich die Steuerbefreiung der Bundesbahnen auch nach dem Garantiesetz begründen; heute revidierter Art. 10 Abs. I.

3 SBBG Art. 3. Sinngemäss Ruck, VR II, S. 291.

4 Näheres zur Steuerfreiheit der SBB bei von Waldkirch, S. 31 ff.; Stadlin, S. 189 f.; Blumenstein, Steuerrecht, S. 92 f.

5 Ruck, VR II, S. 291.

engeren Sinn, sondern auch die zu den Bundesbahnen als Transportunternehmung gehörenden Hilfs- und Nebenbetriebe, wie zum Beispiel Kraftwerke, Werkstätte, Lagerhäuser, Lagerplätze, Kioske, Bahnhofwirtschaften usw.¹.

Hingegen unterstehen diejenigen Liegenschaften der Bundesbahnen, die zum Betrieb des Unternehmens in keiner notwendigen Beziehung stehen, nicht der kantonalen Steuerfreiheit². Ferner sei an dieser Stelle erwähnt, dass die als Vorzugslasten auferlegten und entsprechend ausgestalteten Abgaben nicht unter das Verbot der Belastung des SBB-Vermögens mit kantonalen Steuern fallen^{3,4}.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

Die Beziehungen der Schweizerischen Bundesbahnen zu ihren Benutzern regeln sich nach denselben Bestimmungen, wie sie für die Privatbahnen und deren Kunden zur Anwendung kommen⁵. Demnach gelten als Grundlage für das betreffende Rechtsverhältnis

1 SBBG Art. 6 Abs. I 1. Satz. BBl 1936 III 316 f.; 1977 I 803; BGE 82 I 128 ff.; 76 I 262 ff.; 73 I 95 Erw. 2; 60 I 149 ff.

2 SBBG Art. 6 Abs. I 2. Satz.

3 BGE 94 I 276 Erw. 2 - 6; 74 I 222 ff.

4 Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Bundesbahnen auch von der kantonalen und kommunalen Versicherungspflicht ausgenommen sind. SBBG Art. 6 Abs. III; GarG Art. 10 Abs. II. Vgl. BBl 1977 I 804 f.

5 Dies gestützt auf SBBG Art. 4 Abs. I. Ruck, VR II, S. 292.

die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen und das dazugehörige Transportreglement. Die SBB treten dem Publikum gegenüber wie ein gewöhnliches privatwirtschaftliches Transportunternehmen auf, dessen Benutzung auf einem privatrechtlichen Beförderungsvertrag beruht ¹.

Das privatrechtliche Benutzungsverhältnis gilt für die Beförderung sowohl von Personen als auch von Gütern jeglicher Art ². Beim Fahrpreis handelt es sich nicht um eine öffentlich-rechtliche Gebühr, sondern um eine privatrechtliche Gegenleistung.

Die einseitige Regelung der Anstaltsbenutzung durch generell abstrakte Normen, die Festsetzung des Beförderungspreises in allgemeingültigen Tarifen ³ sowie die Unterstellung der Benutzer der SBB unter die sogenannte Bahnpolizei ⁴ lassen die Meinung aufkommen, die Beziehungen Bundesbahnen - Anstaltsbenutzer könnten generell den Normen des öffentlichen Rechts unterstellt sein. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass hinsichtlich der Handhabung der Bahnpolizei die Benutzer tat-

1 Hille, S. 65; Grisel, S. 119; Fleiner T., S. 376; BGE 102 Ib 316; 101 Ib 102; 60 II 426; ZBl 1955, S. 145. Näheres hiezu auch bei Guhl/Merz/Kummer, S. 497 ff., der allerdings die privatrechtliche Natur des Frachtvertrages verneint.

2 Ruck, VR II, S. 292; BGE 102 Ib 316.

3 TG Art. 10 ff.; TR Art. 13 ff. Vgl. unter anderem den Bundesbeschluss über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Tarifbildung der schweizerischen Eisenbahnunternehmungen vom 27.10.1949, SR 742.402.

4 Vgl. hiezu das Bundesgesetz betreffend Handhabung der Bahnpolizei vom 18.2.1878, SR 742.147.1.

sächlich in einem untergeordneten, auf hoheitlicher Zwangsbe-
fugnis beruhenden Verhältnis zu den Bundesbahnen stehen ¹.
Hingegen ist es mit dem privatrechtlichen Benutzungsverhältnis
einer Anstalt ohne weiteres zu vereinbaren, dass diese das
Entgelt für ihre Leistungen in allgemeingültigen Tarifen ord-
net ². Im übrigen sei an dieser Stelle daran erinnert, dass
bei den Bundesbahnen aus historischen Gründen am privatrecht-
lichen Benutzungsverhältnis festgehalten wurde. Der Bund hat
nämlich im Zuge der Uebernahme einzelner Privatbahnen um die
Jahrhundertwende auf die allgemeingültige Eisenbahngesetzge-
bung abgestellt und somit auch das für die Privatbahnen ge-
schaffene Transportrecht für die Bundesbahnen übernommen ³.

Nach den obigen Erwägungen und in Würdigung der Gesamtumstände
kann das anstaltliche Benutzungsverhältnis bei den Bundesbah-
nen ohne Bedenken dem öffentlichen Recht zugeordnet werden,
was auch von der vorherrschenden Doktrin und Praxis durchwegs
anerkannt wird.

2. Der Kontrahierungszwang

Zur Sicherung des Leistungsangebotes an die Allgemeinheit sta-
tuiert das Transportrecht des Bundes grundsätzlich für alle
Beförderungen mit den Bundesbahnen eine umfassende Beförderungs-

1 Ruck, VR II, S. 295.

2 Statt vieler Ulrich, S. 144.

3 Näheres bei Ruck, VR II, S. 292; Hille, S. 65.

pflicht^{1,2}. Die Bundesbahnen sind demnach verpflichtet, falls der Berechtigte die gesetzlichen und reglementarischen Voraussetzungen erfüllt, alle Personen und Güter zur Beförderung anzunehmen und mit jenen einen Beförderungsvertrag abzuschliessen³. Vom Kontrahierungszwang der Eisenbahnen ist allerdings seit der Gesetzesrevision vom 5.5.1977 der Transport von Stückgutsendungen ausgenommen⁴.

Die Leistungspflicht der SBB erstreckt sich nicht nur auf die eigentliche Beförderung, sondern sie umfasst alle mit dem Transport in Zusammenhang stehenden Obliegenheiten der Eisenbahn, wie zum Beispiel die Abgabe der Fahrausweise, die Annahme des zur Beförderung bestimmten Gutes usw.⁵. Allerdings müssen sich die Benutzer den geltenden gesetzlichen und reglementarischen Beförderungsbedingungen und den Anordnungen der Bundesbahnen unterziehen, um in den Genuss der Anstaltsleistungen zu gelangen. Das subjektive Recht auf Beförderung wird immerhin dadurch eingeschränkt, "dass die Bundesbahnen nur verpflichtet sind, die üblichen, den regelmässigen Bedürfnissen des Verkehrs genügenden Beförderungsmittel bereit zu halten, und dass sie im Falle ihrer Behinderung durch höhere Gewalt rechtlich ent-

1 TG Art. 7 in Verbindung mit SBBG Art. 4 Abs. I; TR Art. 6 f.

2 Näheres zum Kontrahierungszwang der SBB bei Wenger, S. 353 ff.; Ruck, VR II, S. 292 f.; Fleiner T., S. 376; Hille, S. 66. Vgl. auch ZBl 1955, S. 145; BB1 1946 II 882 ff.

3 Ruck, VR II, S. 292.

4 TG Art. 7 a.

5 Favre/Wick, S. 14.

schuldigt sind" ¹. Verweigert die Eisenbahn ohne triftigen Grund die Beförderung, so ist sie, gestützt auf OR Art. 97 ff., zum Ersatz des entstandenen Schadens verpflichtet ².

Mit der Auferlegung der Beförderungspflicht bezweckte der Gesetzgeber, die Bahnbenutzer vor willkürlicher Behandlung durch die Eisenbahnen, die seinerzeit im Besitze des tatsächlichen Transportmonopols waren, zu schützen. Mit dem Aufkommen neuer Verkehrsmittel ist die erwähnte Machtposition der Eisenbahnen weggefallen; der Kontrahierungszwang lässt sich demnach nicht mehr mit dem Schutz der Anstaltsbenutzer begründen. Trotzdem vertrat der Gesetzgeber beim Erlass des Transportgesetzes weiterhin den Standpunkt, dass schon im Interesse der schweizerischen Volkswirtschaft am Grundsatz der Beförderungspflicht der Eisenbahnen festgehalten werden müsse ³.

-
- 1 Ruck, VR II, S. 293, gestützt auf TG Art. 7 Abs. I lit. d und lit. f. sowie auf TR Art. 6 Abs. I lit. d und lit. e.
 - 2 TG Art. 7 Abs. III; TR Art. 6 Abs. III. Favre/Wick, S. 17.
 - 3 Die Pflicht zur Beförderung ist eine Auflage, die den Eisenbahnen von allem Anfang an mit der Betriebspflicht und dem Tarifzwang auferlegt worden ist. Näheres bei Favre/Wick, S. 14. Vgl. auch BB1 1946 II 882 ff.

VIII. Die Haftungsverhältnisse

1. Das Eisenbahnhaftpflichtgesetz

a) Allgemeines

Wie alle Eisenbahnen in der Schweiz unterstehen auch die Bundesbahnen dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz ¹. Dieses begründet in klarer Form eine sich als Gefährdungshaftung darstellende Kausalhaftung ². Das bedeutet mit anderen Worten, dass die SBB grundsätzlich für jeden Schaden haften, der auf den Eisenbahnbetrieb zurückzuführen ist ³. Dem Betrieb werden Bau- und Hilfsarbeiten, mit denen die besondere Gefahr des Eisenbahnbetriebes verbunden sind, gleichgestellt ⁴.

Ein Verschulden, eine Sorgfaltspflichtverletzung oder ein Mangel im Betrieb muss den Bundesbahnen nicht nachgewiesen werden. Der Haftungspräsumtion nach EHG liegt der Gedanke zugrunde, dass eine Eisenbahn durch die blossе Tatsache ihrer Existenz und ihres Betriebes generell eine Gefahr für die Umwelt bedeutet, weshalb einer derartigen abstrakten Gefährdung aus rechtspolitischen Ueberlegungen mit einer verschärften Haftpflicht entgegenzutreten sei ⁵.

1 SBBG Art. 4 Abs. I.

2 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 294.

3 EHG Art. 1 Abs. I.

4 EHG Art. 1 Abs. I.

5 Die Anknüpfung an den gefährdenden Betrieb lässt die Haftung der SBB als Betriebshaftung erscheinen. Näheres hiezu bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 294 ff. Vgl. ferner VEB 1955, Nr. 31.

Die Bundesbahnen können sich von der Schadenersatzpflicht befreien, sobald sie den Beweis erbringen können, dass der Unfall durch höhere Gewalt, durch Verschulden Dritter oder durch Verschulden des Geschädigten selbst verursacht worden ist ¹. Neben diesen allgemeinen Entlastungsgründen enthält das EHG den besonderen Befreiungsgrund für die Eisenbahnen infolge deliktischen Verhaltens des Geschädigten ².

b) Grundzüge der Haftung

Die Haftung der Bundesbahnen nach dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz erstreckt sich sowohl auf einen Personenschaden ³ als auch auf einen Sachschaden ⁴. Der Umfang der Haftpflicht nach EHG im Falle eines Personenschadens entspricht der Regelung des Verantwortlichkeitsgesetzes ⁵.

Etwas eigenartiger und komplizierter ist die in EHG Art. 11 statuierte Sonderregelung für die Haftung im Falle eines Sach-

1 EHG Art. 1 Abs. I am Schluss. Näheres bei Ruck, VR II, S. 293; Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 339 ff. Vgl. ferner BGE 81 II 162 ff.; 84 II 384 ff.

2 EHG Art. 6: Verbrecherische oder unredliche Handlung des Geschädigten; EHG Art. 7: Polizeivorschriftswidriges Verhalten. Näheres bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 352 ff.

3 EHG Art. 1 Abs. I.

4 EHG Art. 11.

5 Vgl. insbesondere EHG Art. 2, Art. 3 und Art. 8. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 185 ff. und S. 226 ff. Vgl. zur Haftpflicht nach VG im dritten Teil der vorliegenden Arbeit, F, III, 3.

schadens. Wird nämlich eine Person, ob Reisender oder Nichtreisender, bei einem Eisenbahnunfall getötet oder verletzt, dann haften die SBB aufgrund ihrer Kausalhaftung für den Sachschaden nur unter der doppelten Voraussetzung, dass der Sachschaden mit dem Personenschaden im Zusammenhang steht und dass der Verunfallte die Sachen unter seiner eigenen Obhut mit sich führte¹. Erleidet aber eine Person infolge eines Eisenbahnunfalles einen Sachschaden und wurde sie dabei weder getötet noch körperlich verletzt, so ist die Kausalhaftung ausgeschlossen, und das Verschulden der Bahnunternehmung, in casu der Bundesbahnen, muss bewiesen werden^{2,3}.

Nach dem Gesagten ist zu schliessen, dass die Regelung von EHG Art. 11 nicht für den Sachschaden an Frachtgut und an aufgegebenem Reisegepäck gilt. Ebensowenig sind diese Vorschriften dort anwendbar, wo keine unfallmässige Schädigung von taxfreiem Handgepäck vorliegt⁴.

Falls der Bahn kein Verschulden vorgeworfen werden kann, haftet sie nur für den wirklichen Wert der beschädigten, zerstörten oder verlorenen Gegenstände⁵. Fällt hingegen der Bahn ein Ver-

1 EHG Art. 11 Abs. I. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 313 ff.

2 EHG Art. 11 Abs. II. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 316 f.

3 Hinsichtlich der Haftpflicht für Sachschaden nach den Vorschriften des Eisenbahntransportrechtes vgl. unten, Ziff. 2.

4 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 318 ff. Vgl. auch unten, Ziff. 2.

5 EHG Art. 12 1. Satz.

schulden zur Last, so kann eine weitergehende Entschädigung (zum Beispiel entgangener Gewinn, Chômage, Minderwert usw.) zugesprochen werden ^{1,2}.

2. Das Transportrecht

a) Handgepäck

Die Eisenbahnen und damit auch die SBB haften für die in Personenwagen unentgeltlich mitgeführten Gegenstände ³. Diese Haftung beruht auf dem vom Reisenden mit der Transportunternehmung abgeschlossenen Beförderungsvertrag ⁴. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Haftung der Bundesbahnen für das Handgepäck nur bei nachgewiesenem Verschulden besteht ⁵. Wie bereits angedeutet, ist die Haftung nach Transportrecht für das taxfreie Handgepäck ausgeschlossen, falls der Sachschaden im Zusammenhang mit einem gleichzeitigen Personenschaden des Reisenden eintritt oder falls sich der Sachschaden unfallmässig ereignet hat ⁶.

1 EHG Art. 12 2. Satz.

2 Näheres bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 370 f.

3 TG Art. 29; TR Art. 63. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 320; Ruck, VR II, S. 294 f.

4 Favre/Wick, S. 104.

5 TG Art. 29; TR Art. 63.

6 Vgl. oben, 1, b.

b) Reisegepäck und Frachtgut

Die Bundesbahnen haften ferner für den Schaden, der durch gänzlichen oder teilweisen Verlust, durch Beschädigung oder durch verspätete Ablieferung des Reisegepäckes entsteht ¹.

Die Haftpflicht erstreckt sich somit auf diejenigen Gegenstände, die nicht unter der persönlichen Obhut des Reisenden bleiben, sondern der Bahn zur Beförderung übergeben werden ².

In derartigen Fällen ist von einer Kausalhaftung auszugehen, da eine allfällige Schadenersatzpflicht der Bundesbahnen auch ohne deren Verschulden gegeben ist ³. Nach denselben Grundsätzen statuiert das Transportrecht für die von den SBB aufgrund eines Frachtvertrages beförderten Gegenstände, d.h. für das sogenannte Frachtgut, eine besonders ausgestaltete Kausalhaftung ⁴.

3. Das Verantwortlichkeitsgesetz

a) Allgemeines

Wie die PTT-Betriebe haften auch die Bundesbahnen nach VG Art.

3 Abs. I für den Schaden, den ihre Beamten in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen ⁵. Auch

1 TG Art. 31 ff.; TR Art. 77 ff. BGE 102 Ib 316; Favre/Wick, S. 129 ff.

2 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 319.

3 Ruck, VR II, S. 294.

4 TG Art. 48 ff.; TR Art. 174 ff. Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 318; Favre/Wick, S. 288 ff.; BGE 87 II 117 ff.

5 BGE 93 I 292.

in diesem Falle gilt die Staatshaftung im Sinne der direkten, ausschliesslichen und kausalen Haftung der Bundesanstalt ¹. Eine vermögensrechtliche Klage des Geschädigten gegen den fehlbaren Beamten ist ausgeschlossen ². Im übrigen ist die Haftpflicht nach Verantwortlichkeitsgesetz grundsätzlich derjenigen nach Eisenbahnhaftpflichtgesetz gleichgestellt ³.

b) Verhältnis zum Eisenbahnhaftpflichtgesetz

In der Praxis kann die Abgrenzung des Geltungsbereiches des Eisenbahnhaftpflichtgesetzes und des Verantwortlichkeitsgesetzes nicht immer ohne Schwierigkeiten gefunden werden. Diesbezüglich ist nämlich zu beachten, dass der Bund, und somit auch die Bundesbahnen, immer nach den Normen des Zivilrechts haften, sofern diese als Subjekte des Zivilrechts auftreten ⁴. Aufgrund der Tatsache, dass das Rechtsverhältnis der Bundesbahnen zu ihren Benutzern dem Privatrecht zugeordnet ist, bleibt also die Anrufung des Verantwortlichkeitsgesetzes im Schadenersatzfall die Ausnahme ⁵. Somit kann festgehalten werden, dass der ebenerwähnte Erlass auf Schadenersatzfälle der

1 Müller, S. 343.

2 VG Art. 3 Abs. III.

3 Näheres hiezu oben, Ziff. 1. Hinsichtlich der Haftung nach VG kann auf das über die PTT-Betriebe Gesagte verwiesen werden; vgl. oben, A, VIII, 3; vgl. ferner im dritten Teil, F, III, 3.

4 VG Art. 11 Abs. I. BGE 93 I 293; 91 I 234 Erw. IV.

5 Sinngemäss Kuhn, S. 83 f.

Bundesbahnen nur subsidiär anwendbar ist ¹, und zwar nur auf diejenigen Tatbestände, bei denen ein Bahnbeamter kraft seiner amtlichen, hoheitlichen Tätigkeit widerrechtlich einem Dritten einen Schaden zufügt ². Die Haftung der SBB bei Bahnunfällen, die aufgrund des Baus oder Betriebs der Eisenbahn oder bei Hilfsarbeiten entstanden sind, richtet sich also grundsätzlich nach dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz, welches als Sondererlass zu qualifizieren ist und somit die Anwendung des Verantwortlichkeitsgesetzes ausschliesst ³.

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

Wie wir festgestellt haben, untersteht das Rechtsverhältnis zwischen den Bundesbahnen und deren Benutzern dem Privatrecht; die Anstaltsnutzung erfolgt durch den Abschluss von privatrechtlichen Beförderungsverträgen ⁴. Streitige Ansprüche aus dem Benutzungsverhältnis gehören somit grundsätzlich vor das Zivilgericht ⁵, wobei die sachliche und örtliche Zuständigkeit

-
- 1 Müller, S. 360, spricht in diesem Zusammenhang von der Subsidiarität des Verantwortlichkeitsanspruches gegenüber speziellen Haftungsbestimmungen. Vgl. ferner Kuhn, S. 84.
 - 2 Kuhn, S. 85 f. Vgl. hiezu als Beispiele BGE 88 II 439 ff.; 102 Ib 317.
 - 3 VG Art. 3 Abs. II. BGE 93 I 292; Kuhn, S. 84.
 - 4 Vgl. oben, VII, 1.
 - 5 Vgl. Guhl/Merz/Kummer, S. 498.

von dem im konkreten Streitfall anwendbaren kantonalen Zivilprozessrecht bestimmt wird ¹.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

a) Klagen aus dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz

Die sachliche Zuständigkeit für die Beurteilung von Schadenersatzansprüchen, die dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz entstammen, richtet sich nach dem im konkreten Streitfall anwendbaren kantonalen Zivilprozessrecht ². Die Schadenersatzklagen gegen die Bundesbahnen können an deren Sitz in der Stadt Bern angebracht werden. Ferner können die SBB in jedem Kanton, gleichgültig, ob dieser von der Bahnlinie berührt wird oder nicht, von seinen Einwohnern am Hauptort eingeklagt werden ³. Der Gerichtsstand des Unfallortes gilt indes in jedem Fall, wenn er vom kantonalen Prozessrecht vorgesehen wird ⁴.

1 Als Zweig der mittelbaren Staatsverwaltung sind die Bundesbahnen allerdings ermächtigt, ausserhalb des Bereichs der Anstaltsnutzung dem einzelnen gegenüber hoheitliche Verwaltungsakte im Sinne von Verfügungsverfügungen zu erlassen. Diese können somit ebenfalls den Anfechtungsgegenstand der Verwaltungsbeschwerde und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden.

2 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 382 f.; Grisel, S. 426.

3 SBBG Art. 5 Abs. I und Abs. II; EBG Art. 4 Abs. I; EHG Art. 19. BGE 97 II 182 ff.; 94 II 135.

4 Ob sich aus EHG Art. 19 ein bundesrechtlicher Gerichtsstand am Unfallort ableiten lässt, ist umstritten. BGE 97 II 182 scheint diese Frage zu verneinen. Vgl. die Kontroversen bei Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 380 f. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass Klagen gegen die PTT-Betriebe

Die zivilrechtlichen Klagen gegen die Bundesbahnen können nicht direkt vor das Bundesgericht als einzige Instanz gebracht werden, ungeachtet dessen, wie hoch der Streitwert auch sei ¹. Hingegen sind beide Parteien berechtigt, eine Prorogation auf das Bundesgericht vorzunehmen, sofern der Streitwert wenigstens Fr. 20'000.-- beträgt ².

b) Klagen aus dem Transportrecht

Die Beurteilung von Streitigkeiten aus dem Transportrecht fällt ebenfalls in die Kompetenz der Zivilgerichte. Der Geschädigte kann sich entweder an das Gericht am Sitz der Bundesbahnen oder an dasjenige am Hauptort seines Wohnortkantons wenden ³.

c) Klagen aus dem Verantwortlichkeitsgesetz

Einfacher ist der Rechtsweg für die Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen gegen die Bundesbahnen, die sich auf das Verantwortlichkeitsgesetz stützen. Das Bundesgericht ist für derartige Streitfälle, die mit verwaltungsrechtlicher Klage angebracht werden, als einzige Instanz zuständig ⁴.

aus dem EHG unter anderem am Unfallort angebracht werden können; PTT-OG Art. 3 Abs. II.

1 OG Art. 41 lit. b. Oetinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 383.

2 OG Art. 41 lit. c Abs. II. Oetinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 383; BGE 93 I 294 Erw. 4; 91 I 228 Erw. 1.

3 SBBG Art. 5 Abs. I und Abs. II. Im übrigen kann auf das unter lit. a Gesagte verwiesen werden.

4 VG Art. 10 Abs. I in Verbindung mit OG Art. 116 Abs. I lit. c. BGE 93 I 293; 91 I 228 Erw. 1.

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Obwohl die Bundesbahnen als eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt kein eigenes Rechtssubjekt darstellen, besitzen sie doch Partei- und Prozessfähigkeit¹. Die Bundesbahnen haben somit die Fähigkeit, in jedem Prozess als Partei, d.h. als Klägerin oder als Beklagte, aufzutreten. Der Prozess wird durch die Anstaltsorgane geführt.

1 SBBG Art. 5. BGE 102 Ib 315; 93 I 660; 91 I 228; Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 383 f.; Grisel, S. 426; Gygi, BVRP, S. 129; Aubert, Nr. 1576; Saladin, S. 88.

C. Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich ¹

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage

Nachdem das Projekt einer Eidgenössischen Universität ursprünglich auf Ablehnung gestossen war, wurde doch noch in der Bundesverfassung von 1848 ² eine Bestimmung aufgenommen, die die Schaffung einer gesamtschweizerischen Universität und einer polytechnischen Schule ermöglichen sollte. Ein Gesetzesentwurf, der die Vereinigung der beiden Hochschulen in einer Doppelanstalt vorsah, scheiterte am 1.2.1854 am Widerstand des Ständerates. In der Folge konnte der Plan einer eidgenössischen Universität nie mehr realisiert werden ³.

Nur wenige Tage nach dem Scheitern des Universitätsprojekts konnte dem Parlament ein umredigierter Gesetzesentwurf vorgelegt werden. Dieser sah die Möglichkeit vor, am Polytechnikum neben dem Studium der höheren technischen Wissenschaften und der Forstwirtschaft auch das Studium von zwei sogenannten Hilfswissenschaften zu absolvieren. Das Polytechnikumsgesetz wurde diesmal von National- und Ständerat angenommen ⁴, und

1 Analog der ETH Zürich ist auch die ETH Lausanne als öffentlich-rechtliche Bundesanstalt zu qualifizieren; vgl. im ersten Teil, F, VII. Auf diese ebenerwähnte Institution wird allerdings in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingetreten.

2 BV Art. 22. Guggenbühl, S. 30.

3 Näheres bei Urner, S. 20 ff.; Guggenbühl, S. 43 ff., insbesondere S. 50.

4 Urner, S. 22 f.; Guggenbühl, S. 51 ff., insbesondere S. 54.

am 15.10.1855 konnte in Zürich die Eidgenössische polytechnische Schule ¹ feierlich eröffnet werden.

Die ersten fünfundzwanzig Jahre der ETH Zürich standen erwartungsgemäss unter dem Zeichen des "Aufbruches und der Konsolidierung" ². Im Anfangsstadium war das Polytechnikum lediglich in Provisorien untergebracht. Doch bald zwang die Raumnot den Bund, eine erste bauliche Erweiterung des Polytechnikums vorzunehmen, welche mit der Fertigstellung des Hauptgebäudes, des sogenannten Semper-Baus, im Jahre 1864 abgeschlossen wurde ^{3,4}.

Das zweite Vierteljahrhundert war durch Auflockerung der starren Studienpläne, steigende Studentenzahl sowie durch vorausschreitende Entwicklung von Lehre und Forschung gekennzeichnet ⁵. Da unsere Behörden die Schlüsselstellung unserer Hoch-

-
- 1 Durch Bundesratsbeschluss vom 23.6.1911 wurde die Bezeichnung der polytechnischen Schule in "Eidgenössische Technische Hochschule" (ETH) abgeändert. Vgl. den erwähnten BRB in SR 414.110.0.
 - 2 Pallmann, S. 24.
 - 3 BB1 1965 II 895. Vgl. auch Guggenbühl, S. 87 f.; Urner, S. 28.
 - 4 Allgemein kann gesagt werden, dass die Entwicklungsgeschichte der ETH Zürich für die ersten hundert Jahre durch fünf gewaltige Bauperioden gekennzeichnet war, was, abgesehen vom Semper-Bau, unter anderem zur Errichtung des Chemiegebäudes, des Physikgebäudes, mehrerer Bauten für Annexanstalten, des Fernheizkraftwerkes, des Maschinenlaboratoriums usw. sowie zur wiederholten Erweiterung des Hauptgebäudes führte.
 - 5 BB1 1965 II 895; Pallmann, S. 26; Urner, S. 34.

schule für Wissenschaft und Technik sowie für die industrielle und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes schon früh erkannt hatten, konnten sie sich immer wieder zur Vergrösserung der bestehenden Laboratorien und Institute sowie zur Ergänzung des Lehrkörpers entschliessen ¹.

Wie seinerseits der Erste, hatte auch der Zweite Weltkrieg für das wissenschaftliche Leben der Anstalt seine schädlichen Wirkungen ². Mehrere generelle Projekte für Erweiterungsbauten mussten aus finanziellen Gründen zurückgestellt werden, was in der Nachkriegszeit eine Konzentration dringlicher Baubegehren zur Folge hatte. Ausserdem verstärkte sich in den fünfziger Jahren das Bestreben nach Beherrschung der Kernenergie, der modernen Elektronik und der betrieblichen Automation. Diese zunehmende Differenzierung und Diversifizierung der angestammten Forschungs- und Arbeitsbereiche zwangen den Bund zur Verwirklichung eines Ausbaues der ETH Zürich im Sinne einer vorsorglichen und weitgehenden Planung. Mit dem Landerwerb und der Errichtung der ETH-Aussenstation Hönggerberg sollte für die nächsten drei bis vier Jahrzehnte die Entwicklung in Zürich, wenn auch auf zwei verschiedene Areale dezentralisiert, garantiert werden ³.

1 Dies trotz zeitweiser Anspannung der Bundesfinanzen; Guggenbühl, S. 166.

2 Näheres bei Guggenbühl, S. 168 ff.

3 Näheres hiezu in BB1 1959 I 199 ff.; 1961 I 301 ff. Vgl. ferner zum Ausbau der ETH Zürich ab 1945: Hauri Hans H., Die bauliche Entwicklung der ETH Zürich 1945 - 1980, in: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1955 - 1980, Festschrift zum 125 jährigen Bestehen (Zürich 1980).

Mit der Uebernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch den Bund auf den 1.1.1969¹ war vorgesehen, auf den gleichen Zeitpunkt das ETH-Gesetz aus dem Jahre 1854 durch ein neues Bundesgesetz², das nunmehr beide Technischen Hochschulen des Bundes umfasst hätte, abzulösen. Gegen das neue ETH-Gesetz wurde aber das Referendum ergriffen, wobei der Erlass in der Volksabstimmung vom 1.6.1969 klar verworfen wurde³.

Da nun für die Verwaltung der früheren EPUL durch den Bund keine gesetzliche Grundlage bestand, wurde diese Lücke durch den Bundesbeschluss über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Uebergangsregelung I) geschlossen⁴. Dieser Bundesbeschluss, welcher sich im wesentlichen auf den Erlass organisatorischer Rahmenvorschriften beschränkt, bezeichnet die ETH Zürich und die ETH Lausanne als einander gleichgestellte Anstalten und erklärt das ETH-Gesetz von 1854 auf beide Hochschulen anwendbar⁵. Das brennende Gegenwartsproblem bleibt

-
- 1 Bundesbeschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt betreffend Uebernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft; vgl. hiez u BB1 1968 I 699 ff.; 1968 I 722; 1968 I 723 ff.; 1968 II 509 f.
 - 2 BB1 1968 II 502 ff.; 1968 I 699 ff., insbesondere 715 ff.
 - 3 BB1 1970 I 2 f.; 1979 II 1178. Näheres auch bei Denzler, S. 514.
 - 4 BB1 1970 I 1 ff. Die Uebergangsregelung wurde im Jahre 1975 sowie ein zweites Mal im Jahre 1980 verlängert; BB1 1974 II 1489 ff.; 1979 II 1176 ff. Vgl. AS 1980, 886.
 - 5 UeR Art. 3 Abs. I und Art. 17 Abs. II.

somit weiterhin der Erlass eines neuen ETH-Gesetzes für die ETH Zürich und die ETH Lausanne ¹.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Geschichte der letzten Jahrzehnte der ETH Zürich die Geschichte einer sich ständig ausdehnenden Hochschule ist, wobei mit der Errichtung der ETH-Aussenstation Höggerberg die bauliche Entwicklung sowohl ihren Höhepunkt als auch einen vorläufigen Abschluss fand ².

II. Zweck und Aufgaben

Gemäss dem Reglement für die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich vom 16.4.1924 bezweckt die Hochschule im Sinne des Grundgesetzes "die Vermittlung der erforderlichen wissenschaftlichen Bildung für technische Berufe und für Fachlehrer in mathematischer und naturwissenschaftlicher Richtung sowie die Pflege allgemein bildender Studien und wissenschaftlicher Forschungen" ³. Zu diesem Zweck schuf das ETH-Reglement die trotz der inzwischen vorgenommenen Modifikation bis heute gültige Gliederung der ETH Zürich in mehrere Abteilungen ⁴, nämlich Architektur, Bauingenieurwesen, Maschineningenieurwesen, Elektrotechnik, Informatik, Werkstoffe, Chemie, Pharma-

1 Näheres in BB1 1979 II 1186 ff.

2 Vgl. zur Entwicklungsgeschichte der ETH Zürich den Beitrag "125 Jahre ETH Zürich" in der Neuen Zürcher Zeitung vom 26.11.1980, Nr. 276. Vgl. ferner: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1955 - 1980, Festschrift zum 125 jährigen Bestehen (Zürich 1980).

3 ETHR Art. 1 Abs. I.

4 ETHR Art. 1 Abs. II.

zie, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Kulturtechnik und Vermessung, Mathematik und Physik, Naturwissenschaften, Militärwissenschaften sowie Geistes- und Sozialwissenschaften. Nach der Uebergangsregelung erfahren die Aufgaben der ETH Zürich insofern eine redaktionelle Neugestaltung, als diese in Lehre, Forschung und Studium der Förderung der Wissenschaft dienen und künftige Ingenieure, Architekten, Mathematiker und Naturwissenschaftler auf ihre Berufstätigkeit vorbereiten soll ¹.

An der ETH Zürich gilt grundsätzlich die Lehrfreiheit ². Der Unterricht an sämtlichen Abteilungen hat stets die besonderen Bedürfnisse der Schweiz zu berücksichtigen ³. Die Bundeshochschule hat sowohl die theoretische als auch, soweit tunlich, die praktische Ausbildung der Studenten zu gewährleisten ⁴. Ueberdies ist die ETH Zürich nach der Uebergangsregelung gehalten, ihre Aufgaben in Zusammenarbeit und Koordination mit den kantonalen Hochschulen, in casu insbesondere mit der Universität Zürich, wahrzunehmen ⁵.

Es versteht sich von selbst, dass die ETH Zürich ihrer Hauptaufgabe, nämlich der Vorbereitung von Studenten auf die Berufstätigkeit und der Versorgung unserer Wirtschaft mit quali-

1 UeR Art. 2 Abs. I. Vgl. auch Art. 5 Ziff. 15 der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter.

2 ETHG Art. 4 Abs. I.

3 ETHG Art. 2 Abs. I; ETHR Art. 2 Abs. I; UeR Art. 2 Abs. IV.

4 ETHG Art. 2 Abs. I.

5 UeR Art. 5.

fizierten Arbeitskräften, nur dann mit Erfolg nachkommen kann, wenn ihr hiezu vom Bund die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden ¹. Mit anderen Worten könnte eine allzu restriktive Finanzpolitik des Bundes im ETH-Bereich mit Leichtigkeit zu einer inneren Erstarrung der Hochschule führen ²; eine solche Erstarrung wäre aber über kurz oder lang für unsere Volkswirtschaft von Nachteil, "weil sie mit Bestimmtheit die Innovationsfähigkeit hemmen würde" ³.

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation

a) Schweizerischer Schulrat

Dem Gesamtbundesrat ist für die unmittelbare Leitung und Ueberwachung der ETH Zürich, der ETH Lausanne und der fünf Annexanstalten der Schweizerische Schulrat beigegeben worden ⁴. Diese Behörde setzt sich aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten

1 In diesem Sinne auch Bundesrat Hans Hürlimann, in: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1955 - 1980, Festschrift zum 125 jährigen Bestehen (Zürich 1980), S. 7 f.

2 Derartige Auswirkungen hat der im Herbst 1974 verhängte völlige Personalstopp, der für die ETH Zürich beinahe ein Nullwachstum bedeutet, da drei Viertel der Betriebskosten auf Personalaufwendungen entfallen. Näheres hiezu bei Denzler, S. 518 ff.

3 Ursprung Heinrich, Die Zukunft der ETH Zürich aus der Sicht des Präsidenten, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26.11.1980, Nr. 276.

4 ETHG Art. 19; ETHR Art. 107.

und höchstens acht weiteren Mitgliedern zusammen ¹. Eigenartig an dieser Kollegialbehörde ist ihre Mischung von haupt- und nebenamtlichen Mitgliedern ².

Hinsichtlich des Aufgabenkreises dieses Anstaltsorgans kann grundsätzlich auf die exemplifikative Enumerierung in ETHR Art. 108 verwiesen werden. In erster Linie hat der Schulrat dem Bundesrat in bezug auf die ihm zustehenden Geschäfte Bericht und Antrag einzureichen ³. Dem Schulrat obliegt die Aufsicht über die Administration und den Unterricht an der ETH sowie die Ueberwachung der Tätigkeit der Konferenzen, der Vorstände und des Rektors der Hochschule ⁴. Dem erwähnten Organ stehen ausserdem eine Vielzahl von Kompetenzen im Personalsektor sowie im Bereiche der Bildungs- und Forschungspolitik zu ⁵. Nach der Generalklausel von ETHR Art. 108 Ziff. 4 fallen schliesslich diejenigen Geschäfte, die nicht durch das Gesetz und das Reglement einer andern Behörde vorenthalten sind, in

¹ UeR Art. 9 Abs. I.

² Vollamtlich tätig sind heute der Präsident und die zwei Vizepräsidenten, nebenamtlich die übrigen acht Mitglieder.

³ ETHR Art. 108 Ziff. 1 lit. c und Ziff. 3.

⁴ ETHR Art. 108 Ziff. 1 lit. a und lit. b.

⁵ Nach Auskunft der ETH Zürich hat der Schulrat heute vorwiegend Aufgaben im Bereich der Aufsicht, Koordination und Rechtsetzung wahrzunehmen. Der Grund dieser Kompetenzverlagerung ist in der Unterstellung der ETHZ, der ETHL und der fünf Annexanstalten unter der direkten Leitung des Schulrates zu sehen. Gleicher Meinung auch Cosandey Maurice, Die Leitung der Bundeshochschulen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22.2.1979, Nr. 44.

den Kompetenzbereich des Schulrates. Dieser erstattet dem Bundesrat jährlich einen Bericht über den Gang der Hochschule ¹.

Die Zusammensetzung der Verwaltungsbehörde "Schulrat" in haupt- und nebenamtliche Mitglieder bringt es natürlicherweise mit sich, dass die Hauptlast der Geschäfte und der Verantwortung auf das hauptamtliche Präsidium, d.h. auf den Präsidenten und die Vizepräsidenten, fällt ². Dem Schulratspräsidenten obliegt insbesondere die Ueberwachung des gesamten Gangs der Hochschule sowie der Vollzug der die Anstalt betreffenden Beschlüsse des Bundesrates und des Schulrates ³. Daneben führt der Präsident die laufenden Geschäfte und trifft alle dringlichen, zur Erhaltung des ungestörten Betriebs der Hochschule nötigen Verfügungen ⁴.

Als Geschäfts-, Vorbereitungs- und Koordinationsgremium amtiert der Präsidialausschuss, der sich aus dem Schulratspräsidenten, den zwei Präsidenten der beiden Hochschulen und einem der Direktoren der Annexanstalten als deren Vertreter zusammensetzt. Diesem Organ wurden Funktionen übertragen, die früher der Schulrat und dessen Präsident allein wahrnahmen. Da der Präsidialausschuss einer rechtlichen Grundlage entbehrt, bleiben

1 ETHG Art. 38; ETHR Art. 108 Ziff. 1 lit. t.

2 Cosandey, a.a.O..

3 ETHR Art. 115 Abs. I und Abs. II.

4 ETHR Art. 115 Abs. III.

für die von ihm ergangenen Verfügungen und Erlasse der Schularat, beziehungsweise dessen Präsident, weiterhin verantwortlich¹.

b) Kollegiale Schulleitung

Das zweite Anstaltsorgan der ETH Zürich ist die kollegiale Schulleitung, die sich aus dem Präsidenten, dem Rektor und dem Betriebsdirektor zusammensetzt². Wahlbehörde für Präsident und Betriebsdirektor ist der Bundesrat, für den Rektor die Gesamtkonferenz der Professoren³. Auch bei der Schulleitung handelt es sich um ein de-facto-Organ, das in erster Linie der Koordination der ETH Zürich dient⁴ und welchem zwecks Bewältigung seines umfangreichen Pflichtenheftes ein Stab mit einem Generalsekretariat und je einer Stabsstelle für die Planung, die Forschung, die Reform und die Information beigegeben ist⁵.

1 Diesbezügliche Auskunft des Generalsekretariates der ETH Zürich. Vgl. auch Cosandey, a.a.O.; BBl 1979 II 1180.

2 Ursprung, S. 93; BBl 1974 II 1494. Im Gegensatz zum Schularat, welchem Organeigenschaft für sieben Bundesanstalten zukommt, ist die kollegiale Schulleitung ausschliesslich Organ der ETH Zürich.

3 Ursprung, S. 93. ETHR Art. 81 Abs. I, Art. 92 Abs. I und Art. 104.

4 Vgl. hiezu: Reorganisation der Leitung der ETH Zürich (Grundsatzbeschluss) vom 24.11.1972.

5 Ursprung, S. 93 f. Näheres auch bei Denzler, S. 517. Die Schaffung der kollegialen Schulleitung war deshalb notwendig geworden, weil der Präsident die vielfachen Leitungs- und Verwaltungsaufgaben allein nicht mehr bewältigen konnte; BBl 1974 II 1494.

Das geltende Recht überträgt die Leitung und Verwaltung jeder der beiden Hochschulen je einem Präsidenten ¹, dessen Zuständigkeiten durch den Schulrat geregelt werden ². Der Präsident der ETH vollzieht die Beschlüsse des Schulrates oder höherer Stellen und bereitet alle im Kompetenzbereich dieser Behörden liegenden Geschäfte vor. Ferner vertritt er die Hochschule nach aussen und gegenüber den verschiedenen Hochschulgremien ³. Weitere Aufgaben stehen dem ETH-Präsidenten in den Bereichen Unterricht, Forschung, Lehrkörper und übriges Personal, Finanzen sowie Bauplanung und Raumbewirtschaftung zu. Der Präsident erstattet zuhanden des Schulrates einen Jahresbericht der Hochschule ⁴.

Der Rektor, der den Sitzungen des Schulrates mit beratender Stimme beiwohnt, vertritt die Lehrerschaft bei den Oberbehörden und nach aussen ⁵. Im Zuge der Reorganisation der Leitung der ETH Zürich übertrug der Schulrat dem Rektor den gesamten Unterrichts- und Forschungsbereich der Hochschule. Zu seiner Entlastung ist der Rektor allerdings ermächtigt, Aufgaben aus

1 UeR Art. 14 Abs. I. Es handelt sich dabei um die zwei Vizepräsidenten des Schulrates.

2 Vgl. hierzu: Delegation von Kompetenzen des Schweizerischen Schulrates an die Präsidenten der ETHZ und der ETHL vom 20.1.1970. Durch die in UeR Art. 14 verankerten Leitungs- und Verwaltungsfunktionen der Schulpräsidenten haben die Funktionen des Schulrates de facto eine gewisse Wandlung erfahren; vgl. oben, lit. a.

3 Kommissionen, Stiftungsräte, Kuratorien usw.

4 Näheres im ebenzitierten Kompetenzdelegationsbeschluss.

5 ETHR Art. 93 Abs. I und Abs. II.

seinem Kompetenzbereich an einzelne, von ihm bezeichnete Delegierte abzutreten ¹.

Dem dritten Glied des erwähnten Kollegialgremiums, nämlich dem Betriebsdirektor, wurden die drei Verwaltungsabteilungen Betriebskoordination, Finanzen und Personal sowie Bauten und technische Dienste beigegeben. Ferner sind dem Betriebsdirektor die drei Dienstleistungsbetriebe Hauptbibliothek, Rechenzentrum und Fernheizkraftwerk unterstellt ².

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Bundesversammlung

Die Mitwirkung der Bundesversammlung beschränkt sich auf ihr verfassungsmässiges Recht zum Erlass der die ETH betreffenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse.

b) Bundesrat

Als oberste leitende und vollziehende Behörde der beiden Hochschulen amtiert der Bundesrat ³, der, entsprechend seiner übergeordneten Stellung, den Schweizerischen Schulrat, den Präsidenten und die Vizepräsidenten auf eine Amtsdauer von fünf Jahren

1 Delegierte für Studienorganisation, für Studienfragen, für Forschung.

2 Näheres bei Ursprung, S. 93 f.

3 ETHG Art. 18; ETHR Art. 103 Abs. I.

ernennt ¹. Neben dieser wichtigen Organkompetenz obliegt dem Rat eine Anzahl von Verwaltungs- und Rechtsetzungsfunktionen ², zu denen dem Schulrat ausdrücklich das Recht der Antragstellung zukommt ³. In diesem Sinn werden dem Bundesrat insbesondere die folgenden Aufgaben eingeräumt: Die Ernennung und Entlassung von Professoren sowie die Bestimmung des ihnen anzusetzenden Gehaltes ⁴, die Festsetzung der von den Studierenden zu entrichtenden Studiengelder und Honorare ⁵, die Vorlage des Jahresbudgets der ETH an die Bundesversammlung ⁶, die Abnahme des Jahresberichtes des Schulrates und der sämtlichen die Hochschule betreffenden Jahresrechnungen ⁷ sowie die Entscheidung über die Annahme von Schenkungen oder Vermächtnissen, die der Hochschule mit spezieller Zweckbestimmung gemacht werden ⁸.

Kompetenzen rechtsetzender Natur sind schliesslich der Erlass des Hauptreglementes, die Genehmigung anderer Regulative wichtigen Inhaltes sowie die Antragstellung an die Bundesversammlung betreffend gesetzliche Bestimmungen über die Hochschule ⁹.

1 ETHR Art. 104.

2 Vgl. die nicht abschliessende Aufzählung in ETHR Art. 105.

3 ETHR Art. 108 Ziff. 3. Diese Anträge werden dem Bundesrat durch den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern unterbreitet.

4 ETHG Art. 30 ff.; ETHR Art. 105 lit. a und lit. b.

5 ETHG Art. 7; ETHR Art. 105 lit. d.

6 ETHG Art. 35; ETHR Art. 105 lit. e.

7 ETHG Art. 36 und Art. 38; ETHR Art. 105 lit. f.

8 ETHG Art. 37; ETHR Art. 105 lit. g.

9 ETHG Art. 29; ETHR Art. 105 lit. c.

3. Das Anstaltspersonal

a) Allgemeines; rechtliche Grundlage; Beamten- und Angestelltenverhältnis

Die Mehrzahl der Bediensteten der ETH Zürich setzt sich aus wissenschaftlichen, technischen, handwerklichen sowie administrativen Beamten und Angestellten zusammen, deren Dienstverhältnis durch das allgemeine Personalrecht des Bundes (Beamtengesetz, Beamtenordnung I, Angestelltenordnung usw.) geregelt wird ¹. Die Beamten und Angestellten der ETH sind somit in rechtlicher Hinsicht den Bediensteten der allgemeinen Bundesverwaltung gleichgestellt ². Wahlbehörden der erwähnten Bediensteten sind, je nach der Gliederung in Besoldungsklassen, der Bundesrat, der Schulrat und der Präsident der Hochschule ³.

b) Die Lehrerschaft im besonderen

Keine Beamtenqualität kommt den Mitgliedern des Lehrkörpers der Hochschule (Professoren, Dozenten, Lehrbeauftragte, Assistenten, wissenschaftliche Mitarbeiter) zu ⁴, da die be-

1 BO I Art. 1 Abs. II; AngO Art. 1 Abs. II. Vgl. beispielsweise BGE 105 II 209 f.; 97 I 540 ff.; VPB 1980, Nr. 103; siehe ferner für die ETH Lausanne BGE 105 Ib 171 ff.

2 Vgl. hiezu das über die Bediensteten der PTT und der SBB Gesagte: A, III, 3; B, III, 3.

3 BO I Art. 4 Abs. I und Abs. II; AngO Art. 5 Abs. I und Abs. II.

4 ETHR Art. 59 Abs. I; UeR Art. 8.

treffenden Funktionen im Aemterverzeichnis nicht vorgesehen sind ¹. Bei der Lehrerschaft liegt vielmehr ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis sui generis vor.

Die Anstellung der ordentlichen Professoren erfolgt durch den Bundesrat auf eine Amtsdauer von grundsätzlich zehn Jahren, die der ausserordentlichen und der Assistenz-Professoren auf eine solche von drei Jahren ². Für die Erteilung und die Erneuerung der Venia legendi für die Privatdozenten und für die Erteilung von Lehraufträgen ist der Präsident der Hochschule zuständig ³. In dessen Kompetenzbereich fällt auch die Anstellung und Entlassung von Assistenten ⁴, die, wie bereits erwähnt, ebenfalls als Mitglieder der Lehrerschaft zu qualifizieren sind ⁵.

c) Das privatrechtliche Dienstverhältnis

Schliesslich gibt es auch bei der ETH Zürich, wenn auch nur in einem beschränkten Rahmen, Bedienstete, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Anstalt stehen ⁶. Im we-

1 Grisel, S. 236; Kern, S. 31; Kull, S. 45.

2 ETHG Art. 15 Abs. I und Art. 30 Abs. I; ETHR Art. 66 Abs. I.

3 Vgl. beispielshalber BGE 98 Ib 64.

4 Vgl. beispielshalber BGE 101 Ib 205 ff.; 97 I 540 ff.

5 Vgl. die entsprechenden Bestimmungen des Kompetenzdelegationsbeschlusses.

6 Die rechtswirksame Begründung dieses Arbeitsverhältnisses erfolgt durch die Aushändigung sowohl einer Anstellungsverfügung des Präsidenten des Schweizerischen Schulrates sowie des Reglementes für die privatrechtlichen und die Aushilfs-Anstellungsverhältnisse an der Eidgenössischen Technischen Hochschule vom 11.12.1965.

sentlichen betrifft dieses Dienstrecht junge wissenschaftliche Mitarbeiter, insbesondere Assistenten, die aus Drittmitteln besoldet werden ¹.

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines

Für die Führung des Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungswesens innerhalb der ETH Zürich ist der anstaltsinterne Kassen- und Rechnungsdienst zuständig ², der sich an die Weisungen der Finanzverwaltung zu halten hat. Die Jahresrechnung und das Jahresbudget der ETH Zürich sind allerdings in der Staatsrechnung und im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthalten. Für den Finanzhaushalt der Bundeshochschule bestehen keine besonderen Bestimmungen, sondern es gelangen die Vorschriften des Finanzhaushalt-Gesetzes zur Anwendung.

2. Das Anstaltsvermögen

Auch der ETH Zürich liegt wesensnotwendig ein sachliches Substrat (Immobilien, Mobilien, wissenschaftliche Apparate, Geldmittel usw.) zugrunde, welches zur Verwirklichung des gesetzlich festgelegten Anstaltszwecks eingesetzt wird. Da

-
- 1 Dies gemäss freundlicher Auskunft des Generalsekretariates der ETH Zürich.
 - 2 Näheres im Verwaltungsreglement für den Kassen- und Rechnungsdienst der ETH Zürich vom 29.11.1979.

der ETH Zürich bekanntlich keine Rechtspersönlichkeit zukommt, ist die Schweizerische Eidgenossenschaft rechtlicher Träger dieses Vermögenssubstrates ¹.

Ueber die Immobilien der ETH Zürich wird von der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein zentrales Inventar geführt ^{2,3}.

Die Finanzverwaltung nimmt auf diese Immobilien die üblichen jährlichen Abschreibungen vor, wobei diesbezüglich am Grundsatz der 20 jährigen Abschreibungsdauer für Lehr-, Versuchs- und Prüfungsanstalten festgehalten wird ⁴.

3. Das Betriebskapital

Die ETH Zürich hat weder ein Dotationskapital noch anderes Eigen- oder Fremdkapital. Die Finanzierung der sachlichen Anstaltsmittel erfolgt von Fall zu Fall durch den Bund. Infolge der mangelnden juristischen Persönlichkeit stellt die ETH Zürich keine Haftungseinheit dar; die Schulden der öffentlich-rechtlichen Anstalt sind somit als Verbindlichkeiten des Bundes zu betrachten.

1 VPB 1978, Nr. 57, S. 245.

2 Art. 4 der Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung (in Verbindung mit Art. 1 Abs. I).

3 Gemäss Auskunft der Direktion der eidgenössischen Bauten belief sich anfangs 1980 der Tagesbeschaffungswert sämtlicher Gebäude der ETH Zürich auf rund 1 Milliarde Franken.

4 Art. 10 Abs. I und Abs. II Ziff. 2 der Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung.

V. Die Staatsaufsicht

1. Die Bundesversammlung

Als kulturelle Einrichtung des Departementes des Innern unterliegt auch die ETH Zürich der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung¹. Die beiden Räte beauftragen mit der praktischen Durchführung ihrer Oberaufsicht die Finanzkommissionen mit ihrer Finanzdelegation sowie die Geschäftsprüfungskommissionen², zu deren Aufsichtsbereich eben auch die ETH Zürich gehört³. Hingegen ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die genannte Bundesanstalt hinsichtlich der Lehr- und Forschungstätigkeit nicht der Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommissionen unterliegt⁴.

Ferner sei an dieser Stelle einerseits an die Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle erinnert, die sämtliche "den Departementen unterstellten Dienste", so unter an-

1 BV Art. 85 Ziff. 11.

2 GVG Art. 47 ff. und Art. 48 ff. Vgl. ferner die bei den PTT-Betrieben angegebenen Reglemente und die dort zitierte Literatur; A, V, 1.

3 Bucher Fritz, Die parlamentarische Finanzaufsicht im Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78; VPB 1977, Nr. 35, S. 18.

4 Schlussbericht, S. 187. Demnach wird diese Aufsicht von der Kommission für Wissenschaft und Forschung wahrgenommen; GRN Art. 15 Abs. I ziff. 5; GRS Art. 10 Abs. I Ziff. 10. Vgl. ferner das Reglement der Kommission für Wissenschaft und Forschung des Nationalrates vom 2.5.1975, SR 171.136. 23.

derem auch die Bundeshochschule mit ihren Annexanstalten und Instituten, erfasst ¹. Andererseits kann das Parlament bei seiner Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung - und damit auch der Bundeshochschulen - das Organisationsamt beiziehen, wobei insbesondere auch die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen über das zuständige Departement eine Organisationsüberprüfung verlangen können ².

2. Der Bundesrat

Nach dem ETH-Gesetz steht der Bundesrat der Anstalt als oberste leitende und vollziehende Behörde vor ³. Diese Bestimmung begründet ohne weiteres das Recht des Bundesrates zur Ueberprüfung der Anstaltshandlungen auf die Recht- und Zweckmässigkeit hin. Als ausdrückliche Aufsichtsbefugnis präventiver Natur sieht das ETH-Reglement das Recht zur Genehmigung von Regulativen wichtigen Inhaltes und von Reglementen über die Anstellungsverhältnisse der Mitglieder der Lehrerschaft vor ⁴. Auf der repressiven Seite obliegt dem Bundesrat die Abnahme des Jahresberichtes des Schulrates und der sämtlichen der Hochschule betreffenden Jahresrechnungen ⁵.

1 Nach BB1 1966 II 721 ist die ETH unter FKG Art. 8 Abs. I lit. a zu subsumieren; unseres Erachtens ist richtigerweise lit. d der besagten Bestimmung auf die Hochschule anwendbar.

2 BBO Art. 9 Absätze I und II. BB1 1979 II 808 f.

3 Art. 18. Vgl. ferner ETHR Art. 103 Abs. I.

4 ETHR Art. 105 lit. c und Art. 108 lit. e.

5 ETHG Art. 38; ETHR Art. 105 lit. f und Art. 108 Ziff. 1 lit. t.

Bei der Ausübung seiner Organisationsaufsicht über die Bundesverwaltung wird der Bundesrat durch das Organisationsamt unterstützt ¹. Der Wirkungsbereich dieses Bundesamtes erstreckt sich gemäss ausdrücklicher Gesetzesbestimmung auch auf die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Anstalten, worunter zweifelsohne die sogenannten Annexanstalten zu verstehen sind ². Hingegen hat das Organisationsamt die Autonomie von Lehre und Forschung der Bundeshochschulen zu beachten ³.

3. Das Eidgenössische Departement des Innern

Der Vorsteher des Departementes des Innern hat das Recht, allen Sitzungen des Schulrates mit beratender Stimme beizuwohnen ⁴. Durch diese Mitwirkung erlangt der Departementsvorsteher bedeutende Informationen über die Anstaltstätigkeit, was als sogenannte Intraorganaufsicht zu werten ist.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Wie wir bereits festgehalten haben, bilden die sachlichen Mittel der ETH Zürich in rechtlicher Hinsicht einen Teil des allgemeinen Staatsvermögens ⁵. Dies hat zur Folge, dass diese

1 BBO Art. 5 Abs. I lit. a.

2 BBO Art. 3 Abs. II lit. c. BB1 1979 II 812.

3 BBO Art. 5 Abs. II am Schluss.

4 ETHR Art. 103 Abs. II.

5 Vgl. oben, IV, 2.

Mittel von allen direkten und indirekten kantonalen und kommunalen Steuern befreit sind ¹. Auch bei der ETH Zürich wird allerdings vorausgesetzt, dass die unter die Steuerfreiheit fallenden Liegenschaften unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sein müssen ^{2,3}.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

Zwischen der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und ihren Studierenden besteht ein besonderes Rechtsverhältnis, das besondere Rechte und Pflichten begründet ⁴. Das erwähnte Rechtsverhältnis ist eindeutig öffentlich-rechtlicher Natur, was sich schon aus der unmittelbaren Verfolgung öffentlicher Zwecke durch die Bundeshochschule ergibt. Ein weiteres klares Merkmal des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses ist dessen abschliessende Regelung durch Bundesgesetz sowie durch andere Erlasse des Bundesrates und der Anstaltsorgane ⁵.

1 GarG Art. 10 Abs. I.

2 GarG Art. 10 Abs. I 2. Satz.

3 Vgl. hiezü BGE 99 Ib 225 ff.; 100 Ib 233 ff.

4 So ausdrücklich in BGE 98 Ib 305. Vgl. ferner BGE 98 Ia 365 f.

5 So insbesondere das ETHG, die UeR und das ETHR.

Insbesondere aufgrund des ETH-Reglements stehen den Hochschulbenutzern besondere Rechte und Pflichten zu ¹. Demnach haben die Studierenden ein jährliches Studiengeld als Honorar für Vorlesungen, Repetitorien, Seminarien und Uebungen sowie weitere Gebühren und Beiträge für die Benutzung der Hochschuleinrichtungen zu bezahlen. Das Reglement enthält ferner ausdrückliche Bestimmungen über die Aufnahme der Studierenden und Fachhörer ², über die Studienordnung, Unterrichtsorganisation, Studienausweise, Diplome und Doktorpromotionen ³. Mit anderen Worten bleibt im Rechtsverhältnis zwischen der ETH Zürich und den Studierenden kein Raum für eine freie rechtsgeschäftliche Entfaltung.

Das Subordinationsverhältnis zwischen der Bundesanstalt und ihren Benutzern wird schliesslich durch die Disziplinarvorschriften für die Studierenden unterstrichen ⁴. Bei Verstössen gegen die Disziplinarordnung ergreift die Bundeshochschule die entsprechenden Disziplinar massnahmen, die vom schriftlichen Verweis bis zum Ausschluss aus der Hochschule abgestuft

1 Art. 21 ff.

2 Art. 6 ff. Näheres unten, Ziff. 2.

3 Art. 11 ff., Art. 48 ff., Art. 34 ff., Art. 37 ff., Art. 42 ff.. Vgl. ferner: Regulativ für die Diplomprüfungen aller Fachabteilungen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (Allgemeines Diplomprüfungsregulativ ETHZ) vom 10.5.1924, SR 414.132.1; Promotionsordnung für die Erlangung des Doktordiploms an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (Promotionsordnung ETHZ) vom 30.3.1973, SR 414.133.1.

4 ETHG Art. 42 Abs. II; UeR Art. 16 Abs. I und Abs. II. Vgl. ferner die vom Schulrat erlassene Disziplinarordnung vom 15.9.1972.

sind. Wie bereits angedeutet, ist die Sicherstellung des geordneten Schulbetriebes durch derartige hoheitliche Mittel ein weiteres deutliches Indiz für die öffentlich-rechtliche Natur der Rechtsbeziehung.

2. Der Zulassungszwang

Für die ETH Zürich ist ein Zulassungszwang weder in einem Anstaltsstatut noch in einem anderen Erlass ausdrücklich vorgesehen. Das ETH-Reglement bestimmt in Art. 6 Abs. I lediglich, dass die ETH Zürich Personen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, als Studierende an bestimmte Fachabteilungen aufnimmt. Ferner lässt die Hochschule Fachhörer zu bestimmten Fachabteilungen und Hörer zu allen Abteilungen zu¹.

Somit kann der einzelne grundsätzlich mit der Zulassung zum ETH-Studium rechnen, sofern er die hiezu erforderlichen Voraussetzungen erfüllt und sofern die Leistungsfähigkeit der Bundeshochschule dies ermöglicht. Die ETH Zürich darf, wie übrigens jede öffentlich-rechtliche Anstalt, einem Benutzer nicht grundlos, d.h. willkürlich, ihre spezifischen Leistungen verweigern. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass sich der

1 Vgl. insbesondere: Reglement über die Zulassung zu den Studien an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Zulassungsreglement) vom 12.9.1975, SR 414.131.5; Regulativ für die Aufnahme von Studierenden und Fachhörern an die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (Aufnahmeregulativ) vom 12.9.1975; Regulativ für die Aufnahme von HTL-Absolventen an die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich vom 20.5.1976.

Zulassungszwang der ETH Zürich ohne weiteres aus dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung aller Anstaltsbenutzer ergibt¹.

Trotz dieser Zulassungspflicht der Bundeshochschule erwächst daraus den Studierenden kein subjektives Recht auf Anstaltsnutzung. Ein derartiger Anspruch ergibt sich weder aus dem allgemeinen Anstaltsrecht noch aus der Art der Anstaltsleistungen. Hingegen haben die Studierenden einen rechtswirksamen Anspruch auf Vollzug der die Bundeshochschule betreffenden Rechtsvorschriften². Allerdings wird der Gesetzesvollziehungsanspruch einer Anstalt allgemein durch deren Leistungsfähigkeit relativiert³. Für die ETH Zürich bedeutet dies, dass der Gesetzgeber bei Erreichung der absoluten Schranke der Leistungsfähigkeit der Anstalt eine Zulassungsbeschränkung nach bestimmten Kriterien vornehmen kann⁴.

1 Näheres bei Grisel, S. 121 f.

2 Bei den meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten steht dem Benutzer nicht ein subjektives Recht auf die Anstaltsnutzung zu, sondern lediglich ein Gesetzesvollziehungsanspruch. Vgl. hiezu Ruck, VR I, S. 76 f.

3 Ruck, VR I, S. 77; Fleiner T., S. 374.

4 Als Zulassungskriterien für einen Numerus clausus sind sowohl die zeitliche Priorität als auch die Eignung und Neigung denkbar. Näheres bei Fleiner T., S. 375 f. Vgl. ferner zur Zulässigkeit des Numerus clausus BGE 103 Ia 369 Erwägungen 2 und 4.

VIII. Die Haftungsverhältnisse

Die ETH Zürich haftet für den Schaden, den ihre Bediensteten in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen, ausschliesslich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Die Anwendbarkeit des ebenerwähnten Erlasses ergibt sich ohne weiteres aus VG Art. 1 Abs. I.

Im Rahmen der Generalklausel von lit. f von VG Art. 1 Abs. I haftet der Bund für alle Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Damit ist der Kreis der Personen, für deren amtliche Tätigkeit der Bund einsteht, weit gezogen. Im Hinblick auf die Generalklausel kommt der Aufzählung von Amtsträgern in VG Art. 1 Abs. I lit. a - e keine selbständige Bedeutung zu ¹.

Unter die Generalklausel des Verantwortlichkeitsgesetzes fallen somit zweifelsohne alle Beamten und Angestellten (im Sinne des Beamtengesetzes) der ETH Zürich, sind doch diese Bediensteten in rechtlicher Hinsicht mit denjenigen der allgemeinen Bundesverwaltung gleichzusetzen. Aber auch das übrige Personal der Bundeshochschule, insbesondere die wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Assistenten im öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Dienstverhältnis und nicht zuletzt die Dozenten (Professoren, Privatdozenten, Lehrbeauftragte) ², erfüllt unmittelbar eine öffentlich-rechtliche Aufgabe des

1 Kuhn, S. 105; Müller, S. 345.

2 Kuhn, S. 111.

Bundes. Nach diesen Erwägungen erscheint die Anwendbarkeit der Haftungsbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes auf sämtliche Funktionäre der ETH Zürich durchaus als gerechtfertigt und wird von der Verwaltungsrechtswissenschaft kaum in Frage gestellt.

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

a) Allgemeines

Gegen Verfügungen der ETH Zürich, die im Zusammenhang mit der Anstaltsnutzung erlassen werden, steht dem Betroffenen grundsätzlich die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu ¹. Voraussetzung für das Ergreifen der erwähnten Rechtsmittel ist jedoch, dass es sich bei der betreffenden Verfügung um einen beschwerdefähigen Verwaltungsakt im Sinne von VwVG Art. 5 und OG Art. 97 handelt. In Doktrin und Praxis wird nämlich allgemein anerkannt, dass die ETH Zürich als autonome eidgenössische Anstalt zu qualifizieren ist, der die Kompetenz zum Erlass von derartigen Verfügungen zukommt ².

1 VwVG Art. 44; OG Art. 98 lit. d.

2 Saladin, S. 44 f. Vgl. ferner statt vieler BGE 98 Ib 66 Erw. 1; VPB 1981, Nr. 38.

b) Verwaltungsbeschwerde

Auch bei der ETH Zürich folgt der Rechtsmittelzug dem hierarchischen organisatorischen Aufbau der Verwaltung¹. Somit entscheidet die übergeordnete Behörde über die Verwaltungsbeschwerde gegen die ihr unterstellte Verwaltungsstelle². Hingegen kommt die Beschwerde an den Bundesrat gegen ETH-Verfügungen nicht in Frage, denn entgegen den Erfordernissen von VwVG Art. 72 lit. c ist diese Möglichkeit im Bundesrecht nicht vorgesehen³.

c) Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Dieses Rechtsmittel kann grundsätzlich gegen Verfügungen der letzten Instanzen der ETH Zürich ergriffen werden, handelt es sich bei der Bundeshochschule, wie bereits erwähnt, um eine autonome eidgenössische Anstalt im Sinne von OG Art. 98 lit. d⁴. Auch in diesem Fall ist das Vorliegen der Ausschlussgründe nach OG Art. 99 bis Art. 102 zu überprüfen⁵. Dabei ist für

1 VwVG Art. 47 Abs. I lit. c. Saladin, S. 199; Gygi, BVRP, S. 93.

2 In den meisten Fällen wird bei der ETH Zürich die Beschwerde gegen Entscheide des Schulpräsidenten beim Schweizerischen Schulrat erhoben. Vgl. unter anderem Denzler, S. 515 f.

3 Gygi, BVRP, S. 93; Saladin, S. 201 f.; VPB 1975, Nr. 85, S. 32; 1975, Nr. 86, S. 36.

4 Gygi, BVRP, S. 92; BGE 98 Ib 66 Erw. 1; 98 Ib 304; 98 Ib 462 f.

5 Vgl. beispielsweise BGE 100 Ib 328 ff; ferner Gygi, BVRP, S. 80 ff.

den Hochschulbetrieb unbedingt zu beachten, dass gerade gegen Ergebnisse von Fach- und Diplomprüfungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen ist ¹.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

Wie wir festgestellt haben, kann die ETH Zürich gegenüber ihren Benutzern ausschliesslich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz haftpflichtig werden. Für die Beurteilung derartiger streitiger vermögensrechtlicher Ansprüche ist das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig ^{2,3}.

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Die Partei- und Prozessfähigkeit geht der ETH Zürich als un-selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ab ⁴.

1 OG Art. 99 lit. f. Vgl. beispielshalber VPB 1975, Nr. 85, S. 32.

2 Vgl. hinsichtlich des aussergerichtlichen Vorverfahrens als wesentliche Prozessvoraussetzung: VG Art. 10 Abs. II und Art. 20 Abs. II und Abs. III; V zum VG Art. 2 lit. c. Siehe ferner Kuhn, S. 161; Müller, S. 363.

3 VG Art. 10 Abs. I in Verbindung mit OG Art. 116 Abs. I lit. c. Prozessmittel: Verwaltungsrechtliche Klage.

4 Gygi, BVRP, S. 129; Saladin, S. 88 f. Näheres auch bei Guldener, S. 124 ff.

D. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage ¹

Bereits im letzten Jahrhundert setzte sich in der Schweiz die Erkenntnis durch, dass angesichts der gesundheitsschädlichen Folgen des gewohnheitsmässigen und des übermässigen Schnaps-genusses für das Alkoholwesen ein gesundheitspolizeilich motiviertes Alkohol-Sonderrecht zu schaffen sei ². Das Ergebnis war die Einführung des eidgenössischen Alkoholmonopols durch eine entsprechende Revision der Bundesverfassung ³, was dem Bund das Gesetzgebungsrecht für gebrannte Wasser, d.h. vor allem für den aus Getreide und Kartoffeln produzierten Branntwein, einräumte.

Auf dieser Grundlage erging im Jahre 1886 das erste eidgenössische Alkoholgesetz ⁴, welches dem Bund insbesondere das Fabrikationsmonopol für gebranntes Wasser, unter Ausschluss der Obst- und Weinbrennerei, sowie das Einfuhrmonopol einbrachte ⁵. Für die Handhabung des Alkoholmonopols wurde ein besonderes

1 Die Entstehungsgeschichte der Alkoholverwaltung kann nur mit der gleichzeitigen Darstellung der Entwicklung der schweizerischen Alkoholgesetzgebung verstanden werden.

2 Ruck, VR II, S. 98; His, S. 698, und die dort zitierte Literatur.

3 BV Art. 32 bis. Reichmuth, S. 18; Steiger, S. 6; Aubert, Nr. 1862.

4 Alkoholgesetz vom 23.12.1886, AS 10, 58.

5 Reichmuth, S. 19; Steiger, S. 7.

Amt, die Eidgenössische Alkoholverwaltung, geschaffen ¹. Obwohl die genannte Reform das alte Uebel der Kartoffelbrennerei weitgehend austilgen konnte und somit die gesteckten volksgesundheitlichen und fiskalischen Ziele erreicht wurden, wies das Alkoholgesetz von 1886 "infolge der Ausnahmestellung der Obst- und Weinbrennerei von Anfang an eine bedenkliche Lücke auf" ². Im Rahmen der Bekämpfung des Alkoholismus wurde im Jahre 1910 das Absinthverbot ³ erlassen, dessen Durchführung den Kantonen überlassen wurde ⁴. Unterdessen griff die Obstbrennerei immer weiter um sich auf Kosten der langsam verschwindenden Kartoffelbrennerei, so dass der bundessteuerfreie Obstbranntwein einerseits eine sachgemässe finanzielle Ausbeutung des bestehenden Branntweinmonopols verunmöglichte, anderseits üble Folgen für die Volksgesundheit nach sich zog ⁵.

Diesem Uebel konnte im Jahre 1930 mit der neuen Verfassungsbestimmung Art. 32 bis abgeholfen werden ⁶. Das vornehmste Ziel dieser Revisionsvorlage war die Einschränkung des Schnaps-

-
- 1 Die rechtliche Ausgestaltung dieser Bundesanstalt wurde von der historischen Weiterentwicklung der Alkoholgesetzgebung kaum beeinflusst.
 - 2 Reichmuth, S. 19. Vgl. ferner Steiger, S. 7 f.
 - 3 BV Art. 32 ter; Bundesgesetz betreffend das Absinthverbot vom 24.6.1910, SR 817.451.
 - 4 Das Absinthproblem hätte auch im Rahmen von BV Art. 32 bis gelöst werden können. Reichmuth, S. 20; Steiger, S. 9 ff.
 - 5 Reichmuth, S. 21; Steiger, S. 11.
 - 6 Angenommen in der Volksabstimmung vom 6.4.1930. Vgl. BB1 1926 I 287 ff.

verbrauchs durch Preisverteuerung sämtlicher Branntweine; diese Massnahme der Alkoholgesetzgebung schien als Mittel zur Erlangung eines höheren sozial- und gesundheitspolitischen Zwecks durchaus angebracht. Im übrigen bezweckte die Revision mit der gewinnbringenden Verwertung des Obstes zugunsten von Bund und Kantonen auch ein fiskalpolitisches Ziel ¹.

Die Ausführung der neuen Verfassungsgrundlage erfolgte im Jahre 1932 durch das heute noch in Kraft stehende Alkoholgesetz ². Mit diesem Erlass wurde insbesondere auf die Verminderung des Branntweinverbrauchs, auf die fiskalische Belastung der zum Trinkverbrauch dienenden gebrannten Wasser, auf die Unterstellung sämtlicher gebrannten Wasser unter die Bundesgesetzgebung, auf die Förderung der brennlosen Rohstoffverwertung, auf die Uebernahmepflicht der Alkoholverwaltung für bestimmte gebrannte Wasser sowie auf den Einkauf von Brennapparaten hingeeht ³. Die Organisation der Alkoholverwaltung wurde in Art. 71 neu geregelt.

Nachdem im Jahre 1945 das Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei in Kraft getreten war ⁴, wurde 1949

1 Reichmuth, S. 22; Steiger, S. 14 f.

2 BB1 1931 I 697 ff.

3 Reichmuth, S. 23; Steiger, S. 15 ff; BB1 1931 I 700 f.

4 Der Erlass dieses Gesetzes war schon in BV Art. 32 bis Abs. IV vorgesehen gewesen. Vgl. BB1 1943 I 1289 ff.; Steiger, S. 20.

eine erneute Partialrevision des Alkoholgesetzes an die Hand genommen ¹, die in der Hauptsache die Ausmerzung der festen Garantiepreise ² sowie die Einführung erweiterter Bestimmungen zur Ermöglichung von Massnahmen zur brennlosen Rohstoffverwertung ³ betraf ⁴.

Im Jahre 1967 schlug der Bundesrat zum Zwecke einer verbesserten Bekämpfung des Alkoholismus eine Ergänzung des Alkoholgesetzes durch Aufnahme des neuen Abschnittes "Weitere Massnahmen zur Verminderung des Trinkbranntweines" vor ⁵. Diese Gesetzesnovelle wurde am 1.1.1968 in Kraft gesetzt ⁶. Von Bedeutung und demzufolge erwähnenswert sind ferner einerseits die im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht erfolgte Neufassung der Strafbestimmungen des Alkoholgesetzes ⁷, anderseits die im Zuge der 9. AHV-Revision ⁸ getroffene Aenderung der Bestimmungen betreffend

1 Zu dieser Revision konnte erst nach der Schaffung einer entsprechenden Verfassungsgrundlage, nämlich der Wirtschaftsartikel von 1947, geschritten werden. BB1 1949 I 673 ff.

2 AlkG Art. 11.

3 AlkG Art. 24 ff.

4 Näheres bei Reichmuth, S. 24; Steiger, S. 21.

5 AlkG Art. 43 a. BB1 1967 I 354 ff.

6 Steiger, S. 23.

7 AlkG Art. 52 ff. Vgl. BB1 1971 I 1019 f. Das Strafrecht des Alkoholgesetzes wurde damit einer Totalrevision unterzogen, blieb aber materiell im wesentlichen unverändert.

8 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24.6.1977, AS 1978, 391.

das Beschwerdeverfahren¹. Schliesslich sei an dieser Stelle auf die jüngste Revision der Alkoholgesetzgebung betreffend den Privathandel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken hingewiesen², die vom Bundesrat höchstwahrscheinlich im Laufe des Jahres 1982 in Kraft gesetzt werden wird³. Diese letztgenannte Neuerung bildet nach Ansicht des Bundesrates ein taugliches Instrumentarium, um die Verhältnisse auf dem Spirituosenmarkt zweckmässig zu ordnen und zugleich die in Erscheinung getretenen Missstände zu beheben⁴.

II. Zweck und Aufgaben

1. Allgemeines

Der Eidgenössischen Alkoholverwaltung obliegt, allgemein gesagt, die Durchführung des Alkoholmonopols, die Vorbereitung und der Vollzug der Alkoholgesetzgebung, die Begutachtung der Fragen des Alkoholwesens, die Erstellung des Voranschlages, der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes sowie die Auf-

1 AlkG Art. 47 und Art. 49. Vgl. hiezu BB1 1976 III 77 f. Eine wesentliche Neuerung im Beschwerdewesen war bereits nach dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes und nach der Aenderung des Organisationsgesetzes in den Jahren 1968/1969 notwendig geworden; vgl. hiezu Steiger, S. 24.

2 BB1 1979 I 53 ff.; 1980 III 1425 ff.

3 Dies gemäss Auskunft der Eidgenössischen Alkoholverwaltung. Der vorliegenden Arbeit werden die revidierten Handelsbestimmungen zugrunde gelegt.

4 Vgl. BB1 1979 I 54 f.

sicht über die Verwendung des Alkoholzehntels ¹. Eine konkrete Durchleuchtung des Funktionsbereiches der Alkoholverwaltung kann am zweckmässigsten mit der summarischen Besprechung der aus der Alkoholgesetzgebung sich ergebenden Geschäfte verbunden werden ².

2. Die Herstellung gebrannter Wasser im Inland

Das Recht zur Herstellung und zur Reinigung gebrannter Wasser steht grundsätzlich ausschliesslich dem Bund zu ³. Die Alkoholverwaltung kann allerdings an Gewerbebrennereien ⁴ Brenne-reikonzessionen mit Ablieferungspflicht und solche ohne Ablieferungspflicht erteilen ⁵. Dabei übt die Anstalt die Kontrolle über die konzessionspflichtigen Brennereien aus ⁶.

Gegenüber den Konzessionären mit Ablieferungspflicht ist die Alkoholverwaltung verpflichtet, sämtliche erzeugten gebrannten Wasser zu übernehmen ⁷. Die Erzeugnisse der Brennereien ohne

1 AlkG Art. 71 Abs. I; Art. 11 Ziff. 7 lit. a - e der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter.

2 Von der Zitierung der einzelnen Bestimmungen der Vollziehungsverordnung zum Alkoholgesetz und zum Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei wird in diesem Abschnitt grundsätzlich abgesehen.

3 AlkG Art. 3 Abs. I.

4 Näheres in AlkV Art. 2 ff.

5 AlkG Art. 4 Abs. I und Art. 6 Abs. I. BGE 94 I 501 ff.

6 AlkG Art. 7 Abs. I.

7 AlkG Art. 10 Abs. I.

Ablieferungspflicht unterstehen der Besteuerung durch die Alkoholverwaltung ¹.

Ferner bedarf die nicht gewerbsmässige Herstellung von Trinkbranntwein in sogenannten Hausbrennereien ² einer entsprechenden Konzession durch die Alkoholverwaltung ³. Die Anstalt übt die Aufsicht über die Hausbrennerei aus ⁴. Sie erteilt unter anderem die Bewilligung für die Ersetzung oder Abänderung von Brennapparaten oder -anlagen ⁵. Die Alkoholverwaltung nimmt den in Hausbrennereien produzierten, nicht im Landwirtschaftsbetrieb erforderlichen Kernobstbranntwein entgegen ⁶ und führt die Besteuerung für die erzeugten Branntweine durch ⁷.

3. Die Ein- und Ausfuhr gebrannter Wasser

Dem Bund steht auch das Einfuhrmonopol für gebrannte Wasser zu ⁸. Die Einfuhr wird von der Alkoholverwaltung getätigt. Diese kann aber Privatpersonen die Bewilligung zur Einfuhr

1 AlkG Art. 12 Abs. III in Verbindung mit Art. 20 ff. Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 11 ff.

2 Näheres im Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei sowie in AlkV Art. 37 ff. Vgl. ferner BGE 96 I 613 ff.; 95 I 497 ff.; VPB 1968/1969, Nr. 67.

3 AlkG Art. 3 Abs. III.

4 AlkG Art. 15 Abs. I.

5 AlkG Art. 14 Abs. VI.

6 AlkG Art. 17 Abs. I.

7 AlkG Art. 18 Abs. II in Verbindung mit Art. 20 ff.

8 AlkG Art. 27.

von besonderen Sorten, die sie nicht selbst in Verkehr bringt, gegen Entrichtung der dafür festgesetzten Monopol- und Zuschlagsgebühren erteilen. Werden Branntweine oder Erzeugnisse, zu deren Herstellung gebrannte Wasser verwendet werden, ausgeführt, so wird die auf sie entfallende fiskalische Belastung von der Alkoholverwaltung rückvergütet ¹.

4. Der Handel mit gebrannten Wassern

Die Alkoholverwaltung gibt die gebrannten Wasser in Mengen von mindestens 150 l Alkohol gegen Barzahlung ab ². Die Anstalt erteilt ferner die Bewilligung für die Verwendung von verbilligtem Sprit zur Herstellung von pharmazeutischen und kosmetischen Erzeugnissen sowie zur Produktion von Essenzen und Aromen und gibt schliesslich gebrannte Wasser als Brennspiritus denaturiert zu gewerblichen und technischen Zwecken ab ³.

Für den Privathandel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken ⁴ sind entsprechende kantonale und eidgenössische Bewilligungen erforderlich ⁵. In diesem Sinn ist die Alkoholverwaltung für die Erteilung, Verweigerung oder den Entzug der Bewilligung

1 AlkG Art. 36 Abs. I. Näheres in AlkV Art. 73 ff.

2 AlkG Art. 37 Abs. I. Die Preise und die übrigen Bedingungen für den Verkauf gebrannter Wasser werden vom Bundesrat festgesetzt; AlkG Art. 38 Abs. I. Näheres in AlkV Art. 81 ff.

3 AlkG Art. 37 Abs. II, Abs. II bis und Abs. III.

4 Vgl. AlkG Art. 39 ff.

5 AlkG Art. 39 a Abs. I.

für den Grosshandel ¹ und den Kleinhandel über die Kantons-
grenze hinaus ² zuständig ³. Der Alkoholverwaltung obliegt
ferner die Förderung der Koordination unter den Kantonen in
der Regelung des Kleinhandels ⁴.

5. Die Massnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus

Zwecks Verminderung des Trinkbranntweinverbrauches leistet die
Eidgenössische Alkoholverwaltung in erster Linie Beiträge an
gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen und In-
stitutionen, die sich der Bekämpfung des Alkoholismus durch
vorsorgliche Massnahmen widmen ⁵. Eine mittelbare Massnahme
der Alkoholverwaltung zur Bekämpfung der sogenannten Brannt-
weinpest ist die Förderung der Bestrebungen zur Verwendung der
Brennereirohstoffe ohne Brennen ⁶ sowie die Mitwirkung beim
Ankauf von Brennapparaten durch den Bund ^{7,8}.

1 AlkG Art. 40.

2 AlkG Art. 42. Für den Kleinhandel innerhalb des Kantons be-
darf es einer Bewilligung der kantonalen Behörde; AlkG Art.
41 a Abs. I.

3 Nach den revidierten Handelsbestimmungen erfolgt die Ab-
grenzung zwischen Gross- und Kleinhandel nicht mehr nach
der Menge der an einen Käufer abgegebenen Spirituosen (40-
Liter-Grenze), sondern nach dem Kundenkreis. AlkG Art. 39
Absätze III und IV; vgl. auch BBl 1979 I 54.

4 AlkG Art. 43.

5 AlkG Art. 43 a.

6 AlkG Art. 24 ff.

7 AlkG Art. 25 f.

8 Vgl. zum volksgesundheitlichen Ziel der Alkoholordnung auch
in: Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 4 f.

6. Widerhandlungen gegen die Alkoholgesetzgebung

Bei Widerhandlungen gegen die Alkoholgesetzgebung tritt die Alkoholverwaltung als verfolgende und urteilende Verwaltungsbehörde im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht auf ^{1,2}. Für die Durchführung der Untersuchung erlässt die Alkoholverwaltung die erforderlichen Weisungen. Je nachdem erlässt sie einen Straf- oder Einziehungsentscheid oder sie stellt das Verfahren ein. Die Alkoholverwaltung vollstreckt die Entscheide nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht ³.

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation ⁴

a) Direktion

Die Alkoholverwaltung, der die unmittelbare Durchführung der sich aufgrund der Alkoholgesetzgebung ergebenden Geschäfte ob-

¹ AlkG Art. 59 Abs. II; sie gilt in dieser Hinsicht als Ab-
teilung der Bundesverwaltung.

² Als Tatbestände kommen in Frage: Verletzung der Hoheitsrechte des Bundes, Hinterziehung von Abgaben, unrechtmässige Erlangung von Beiträgen, Hehlerei sowie Missachtung der Handels- und Werbevorschriften; AlkG Art. 52 ff.

³ Näheres in AlkV Art. 100 ff.

⁴ Die Organisation der Alkoholverwaltung ist im Alkoholgesetz nur in den Grundzügen aufgezeichnet. Für die nähere Ausgestaltung war in AlkG Art. 71 Abs. VII ein besonderes Organisationsgesetz vorgesehen, welches aber nie erlassen worden ist.

liegt, wird von der Direktion geleitet ¹. Dieses Organ setzt sich aus dem Alkoholdirektor, dem stellvertretenden Direktor, zwei Vizedirektoren und einigen Adjunkten zusammen ². Der Direktion sind im übrigen eine Stabsstelle ³ sowie die Sektion Finanzwesen und EDV und die Sektion Aussendienst beigeordnet ⁴.

Der Funktionsbereich der Direktion wird nach der Generalklausel des Bundesratsbeschlusses betreffend die Zuständigkeit der Departemente ⁵ wie folgt abgesteckt: Die Direktion der Alkoholverwaltung wird zur selbständigen Erledigung aller diese Verwaltung beschlagenden Geschäfte ermächtigt, die nicht nach dem geltenden Bundesrecht in die Befugnis des Bundesrates oder des Finanzdepartementes fallen.

b) Dienstabteilungen

Die Alkoholverwaltung zerfällt sodann in sechs Dienstabteilungen: Kartoffeln, Obst, Chemisch-technische Abteilung, Rechts- und Kontrollwesen, Brennereiwesen und Fiskalabgaben, Warenverkehr ⁶.

1 AlkG Art. 71 Abs. I und Abs. II.

2 Reichmuth, S. 74.

3 Vgl. zur Stabsstelle des Direktors den Staatskalender 1981/1982, S. 239.

4 Staatskalender 1981/1982, S. 239.

5 Vgl. Art. 45 des erwähnten Bundesratsbeschlusses.

6 Die Dienstabteilungen sind weiter in Sektionen unterteilt. Vgl. hiezue Reichmuth, S. 76; Staatskalender 1981/1982, S. 239 ff.; Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 4.

Die Abteilungen, die von einem Abteilungschef geleitet werden, befassen sich mit der Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, soweit diese nicht der Direktion vorbehalten sind.

c) Brennereiaufsichtstellen

Für die Ausübung der Kontrolle der konzessionspflichtigen Brennereien und der Aufsicht über die Hausbrennerei, für die Uebernahme gebrannter Wasser oder die Mitwirkung dabei sowie für die Veranlagung und Erhebung der Steuer auf den Spezialitätenbranntweinen wurden von der Alkoholverwaltung örtliche Brennereiaufsichtstellen geschaffen ¹. Organisation und Aufgaben dieser Dienststellen sind in einem besonderen Reglement des Bundesrates näher festgelegt ².

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Bundesrat

Als Oberbehörde der Alkoholverwaltung amtiert der Bundesrat, der für die Durchführung des Alkoholgesetzes zu sorgen und alle erforderlichen Bestimmungen und Weisungen zu erlassen hat, soweit deren Erlass nicht anderen Behörden übertragen

1 AlkG Art. 71 Abs. VI.

2 Reglement für die Brennereiaufsichtstellen vom 29.1.1965, SR 689.12.

ist ¹. Aufgrund dieser Kompetenz bestimmt der Rat die Grundlinien der Geschäftsführung der Alkoholverwaltung.

Die Kompetenzen des Bundesrates sind, anders als bei den übrigen Bundesanstalten, nicht in einem bestimmten Kompetenzartikel aufgeführt, sondern verteilen sich über das gesamte Alkoholgesetz. Nach den betreffenden Bestimmungen stehen dem Bundesrat vorwiegend Rechtsetzungsfunktionen zu, die sich mit der Ausgestaltung und Durchführung des Alkoholmonopols befassen ². Wie wir festgestellt haben, werden die eigentlichen Verwaltungsfunktionen grundsätzlich von den Organen der Alkoholverwaltung wahrgenommen.

Der Bundesrat bestellt aus den Vertretern des Bundes und der Kantone und aus den beteiligten Interessen- und Fachkreisen eine Fachkommission, der die Begutachtung von Fragen der inländischen Branntweinerzeugung und der Verwendung inländischer Brennstoffe als Nahrungs- oder Futtermittel obliegt ³. Die Organisation ist in einem bundesrätlichen Reglement ge-

1 AlkG Art. 70 Abs. I. Ruck, VR II, S. 111.

2 Im einzelnen erlässt der Bundesrat Vollziehungsverordnungen, beziehungsweise Bundesratsbeschlüsse, die zum Gegenstand haben: Die Ablieferung gebrannter Wasser, die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, die Uebernahmepreise für Kernobstbranntwein, die brennlose Verwertung von Kartoffeln und Obst, die Alkoholmonopolgebühren, die Verwendung von verbilligtem Sprit, die Verkaufspreise für Sprit und Kernobstbranntwein usw..

3 AlkG Art. 72.

ordnet ¹. Im übrigen kann der Bundesrat mit der Durchführung bestimmter Aufgaben auch andere Verwaltungsabteilungen des Bundes sowie die Behörden der Kantone und Gemeinden beauftragen ².

b) Eidgenössisches Finanzdepartement

Das Eidgenössische Finanzdepartement wirkt gegenüber dem Bundesrat als Antrags- und Vollzugsbehörde für dessen Beschlüsse. Als hierarchisches Bindeglied zwischen Bundesrat und Alkoholverwaltung überwacht das Departement die Amtsführung der Anstalt und erlässt Verfügungen und Entscheidungen, die ihm durch das Alkoholgesetz übertragen sind ³.

3. Das Anstaltspersonal

Nach dem Alkoholgesetz werden dem Alkoholdirektor zur Bewältigung seiner Aufgaben die nötigen Beamten und Angestellten beigegeben ⁴. Weitere Bestimmungen, die sich auf das Dienstverhältnis des Personals der Alkoholverwaltung beziehen, sind im Alkoholgesetz und dessen Vollziehungsverordnungen nicht zu finden ⁵. Das besagte Dienstverhältnis richtet sich vielmehr

1 Reglement für die im Alkoholgesetz vorgesehene Fachkommission vom 25.4.1933, SR 689.13.

2 AlkG Art. 73 Abs. I.

3 AlkG Art. 70 Abs. II. Ruck, VR II, S. 111.

4 AlkG Art. 71 Abs. II 1. Satz.

5 Insbesondere kennt die Alkoholverwaltung gemäss besonderer Auskunft keine anstaltsinternen Reglemente für das Dienstverhältnis ihrer Bediensteten.

nach dem Beamtengesetz und seinen Ausführungserlassen (Beamtenordnung I, Angestelltenordnung, Aemterverzeichnis usw.) ¹. Der Grund liegt zweifelsohne in einer, wenn auch beschränkten, hierarchischen Unterordnung der Alkoholverwaltung unter das Finanzdepartement, was zur Folge hat, dass das Anstaltspersonal in rechtlicher Hinsicht mit demjenigen der allgemeinen Bundesverwaltung gleichgestellt wurde ². In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass wegen des Funktionsbereichs der Bediensteten der Alkoholverwaltung sich eine gesonderte, spezifische Regelung des Dienstverhältnisses in einem besonderen Erlass nicht aufdrängt.

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt

Nach dem Alkoholgesetz hat die Eidgenössische Alkoholverwaltung eine eigene Rechnung zu führen ³. Somit findet auf diese rechtlich selbständige Bundesanstalt das Finanzhaushalt-Gesetz des Bundes keine Anwendung ⁴.

1 AlkG Art. 71 Abs. II 2. Satz. BB1 1924 III 41; Kern, S. 27.

2 Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des Dienstrechtes kann auf die PTT-Betriebe verwiesen werden; vgl. oben, A, III, 3.

3 AlkG Art. 71 Abs. III. Mit Rücksicht auf den Ernteablauf und auf die über den Winter sich hinziehende Brennaktivität wurde der Beginn des Rechnungsjahres auf den 1. Juli festgesetzt. Reichmuth, S. 73; Aubert, Nr. 1345 und Nr. 1346.

4 FHG Art. 1 Abs. I. Vgl. BB1 1968 I 480. Ebensovienig gilt für die Alkoholverwaltung die Verordnung über das Inventar

Hinsichtlich der Verwendung der Erträgnisse der Alkoholverwaltung enthält das Alkoholgesetz die folgende Regelung: Grundsätzlich werden die Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser am Ende des Rechnungsjahres je zur Hälfte unter Bund und Kantone verteilt ^{1,2}. In Abweichung von dieser Regelung sieht allerdings Art. 15 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung für die Geschäftsjahre 1980/1981 - 1984/1985 eine vorübergehende Neuverteilung der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung vor ³. Während die Kantone von ihrem Anteil mindestens zehn Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden haben ⁴, geht der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ^{5,6}.

der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung; vgl. Art. 1 Abs. II der ebenerwähnten Verordnung.

- 1 AlkG Art. 44 Abs. I; BV Art. 32 bis Abs. IX.
- 2 Reinertrag im Geschäftsjahr 1980/1981: 287 Millionen Franken. Vgl. Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 30 f.
- 3 UeP der EV Art. 15 Abs. I; BB zum AlkG Art. 1 Abs. I. Demnach erhalten die Kantone während dieser Zeitspanne von den Reineinnahmen der Alkoholverwaltung lediglich fünf Prozent.
- 4 BV Art. 32 bis Abs. IX; AlkG Art. 45 Abs. II. In den Geschäftsjahren 1980/1981 - 1984/1985 haben die Kantone ihren Anteil ausschliesslich zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden; BB zum AlkG Art. 1 Abs. III; UeB der EV Art. 15 Abs. I.
- 5 BV Art. 32 bis Abs. IX letzter Satz; UeB der BV Art. 15 Abs. I 2. Satz; AlkG Art. 45 Abs. I; BB zum AlkG Art. 1 Abs. II.
- 6 Näheres zur Verteilung des Reinertrages der Alkoholverwaltung in: Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 6 f. und S. 38.

Demgegenüber stehen die Einnahmen aus den Jahresgebühren für die Versandbewilligungen ausschliesslich den Kantonen zu ¹.

2. Das Anstaltsvermögen

Die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit bei der Alkoholverwaltung hatte zur Folge, dass die Anstalt rechtlicher Träger ihrer sachlichen Mittel wurde ². Das Anstaltsvermögen (liquide Mittel, Wertschriften und Guthaben, Lagervorräte, Anlagevermögen) ³ ist mit anderen Worten sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht aus dem Bundesvermögen ausgesondert.

3. Das Betriebskapital

Die Alkoholverwaltung ist anlässlich ihrer Gründung nicht mit einem Dotationskapital ausgestattet worden. Das Eigenkapital setzt sich somit aus nur zwei Werten zusammen, nämlich aus der sogenannten Gebundenen Reserve (Reaktivierungsreserve) und aus dem Reservefonds ^{4,5}. Die Gebundene Reserve wurde im

1 AlkG Art. 46; BV Art. 32 bis Abs. III.

2 Ruck, VR II, S. 111; Aubert, Nr. 1576.

3 Stand Ende Juni 1981: 523 Millionen Franken. Näheres in: Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 42 ff.

4 Das Eigenkapital belief sich Ende Juni 1981 auf 223 Millionen Franken.

5 Der Reservefonds umfasst sämtliche Fonds und Reserven, die vor der Umgestaltung der Rechnungsablage im Jahre 1973 in der Bilanz einzeln aufgeführt wurden; vgl. hiezv Geschäftsbericht und Rechnung 1973/1974, S. 41 f.

Jahre 1973 neu geschaffen und stellt das Resultat der Reaktivierung der voll abgeschrieben Immobilien und sonstigen Anlageinvestitionen dar ¹.

Vom Fremdkapital nehmen die Verteilungskonten an Bund und Kantone die bedeutendste Stellung ein ². Es handelt sich dabei um die buchhalterische Erfassung der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung vor der Verteilung an Bund und Kantone. Im Gegensatz zu diesen Verpflichtungen halten sich die übrigen Schulden der Alkoholverwaltung in einem bescheidenen Rahmen ³. Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Alkoholverwaltung für ihre Verbindlichkeiten ausschliesslich haftet, und zwar mit ihrem ganzen sachlichen Substrat, d.h. mit dem gesamten Anstaltsvermögen ⁴. Der Bund hat für die Verbindlichkeiten der Alkoholverwaltung keine ausdrückliche Garantie übernommen.

V. Die Staatsaufsicht

1. Allgemeines

Obwohl es sich bei der Alkoholverwaltung um eine weitgehend autonome Bundesanstalt handelt, untersteht sie dennoch der

1 Näheres in: Geschäftsbericht und Rechnung 1973/1974, S. 41 f.

2 Die beiden Konti wiesen Ende Juni 1981 einen Stand von 273 Millionen Franken (= 95 % des Reinertrages) zugunsten des Bundes und einen solchen von 14 Millionen Franken (= 5 % des Reinertrages) zugunsten der Kantone auf.

3 Vgl. Geschäftsbericht und Rechnung 1980/1981, S. 43 f.

4 Ruck, VR II, S. 111; Aubert, Nr. 1576.

Aufsicht des Bundes. In diesem Sinne fällt die Alkoholverwaltung als rechnungsmässig verselbständigter Bundesbetrieb in den Aufsichtsbereich der Eidgenössischen Finanzkontrolle ¹, die, wie bereits erwähnt, sowohl dem Parlament als auch dem Bundesrat als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht dient ². Hingegen sind für die parlamentarische Oberaufsicht über die Alkoholverwaltung weder die Geschäftsprüfungskommissionen noch die Finanzkommissionen zuständig ³.

2. Die Bundesversammlung

Für die Prüfung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Alkoholverwaltung sowie zur Entgegennahme des Berichtes über die Verwendung des Alkoholzehntels wählt der Ständerat für die Dauer einer Legislaturperiode die Alkoholkommission ⁴. Diese hat dem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit Bericht zu erstatten ⁵. Der Nationalrat

1 FKG Art. 8 Abs. I lit. d. BB1 1966 II 721; 1968 II 750.

2 FKG Art. 1 Abs. I lit. a und lit. b.

3 Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 29.3.1963, Art. 2 Abs. II. VPB 1977, Nr. 35, S. 18; Moser, S. 85 f.; Bucher Fritz, Die parlamentarische Finanzaufsicht im Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78; Schlussbericht, S. 179.

4 GVG Art. 51 ff.; GRS Art. 10 Abs. I ziff. 6; Regulativ für die Alkoholkommission des National- und Ständerates und deren Delegation vom 14.3.1963.

5 GVG Art. 53 bis.

seinerseits bestimmt für die Aufsicht über die Geschäfte der Alkoholverwaltung die Kommission für Gesundheit und Umwelt ¹.

Die ausführliche Prüfung der Rechnung der Alkoholverwaltung erfolgt durch einen Revisionsausschuss. Dieser erstattet den parlamentarischen Aufsichtskommissionen über das Ergebnis seiner Prüfung schriftlich Bericht und stellt Antrag ². Ferner wählen die Kommissionen für die Dauer einer Legislaturperiode eine Alkoholdelegation ³, der die laufende Ueberwachung der gesamten Geschäftsführung der Alkoholverwaltung obliegt ⁴. Die Anstalt hat der Delegation schriftlich Quartalsberichte über den Geschäftsgang vorzulegen ⁵.

Schliesslich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer Organisations-Oberaufsicht im Bereich der Alkoholgesetzgebung neuerdings auch das Bundesamt für Organisation beiziehen kann ⁶.

1 GRN Art. 15 Abs. I Ziff. 7 und Abs. II lit. b. Bis zur Aenderung des Geschäftsreglementes vom 27.9.1979 wurde diese Aufsichtstätigkeit von der Alkoholkommission des Nationalrates wahrgenommen. Infolge der besagten Aenderung sind GVG Art. 51 ff. sowie das Regulativ revisionsbedürftig geworden. Gemäss Auskunft des Kommissionsdienstes der Bundesversammlung sind die Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie das Regulativ vom 14.3.1963 auf die Kommission für Gesundheit und Umwelt analog anwendbar.

2 GVG Art. 51 bis.

3 GVG Art. 52.

4 GVG Art. 52 bis Abs. I.

5 GVG Art. 52 bis Abs. III.

6 BBO Art. 9 Abs. I. Vgl. BB1 1979 II 812.

3. Der Bundesrat und das Eidgenössische Finanzdepartement

Der Bundesrat sorgt für die Durchführung des Alkoholgesetzes und hat alle erforderlichen Bestimmungen und Weisungen zu erlassen¹. Nach einer Dokumentation der Eidgenössischen Alkoholverwaltung beinhaltet diese Norm auch das Aufsichtsrecht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Bundesanstalt. Im übrigen ist der Bundesrat befugt, sich bei seiner Aufsicht durch das Bundesamt für Organisation unterstützen zu lassen, in dessen Wirkungsbereich nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift auch die Eidgenössische Alkoholverwaltung fällt².

Was das Eidgenössische Finanzdepartement anbelangt, so beruht dessen Recht und Pflicht zur Ueberwachung der Amtsführung der Alkoholverwaltung ausdrücklich auf Art. 70 Abs. II des Alkoholgesetzes³.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Die Alkoholverwaltung ist von jeder Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit⁴. Die Befreiung bezieht sich nach der expliziten Gesetzesvorschrift auf alle direkten und

1 AlkG Art. 70 Abs. I.

2 BBO Art. 5 Abs. I lit. a in Verbindung mit Art. 3 Abs. II lit. b. Eine analoge Regelung finden wir bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen; vgl. oben, C, V, 2.

3 BBl 1931 I 781.

4 AlkG Art. 71 Abs. IV. Ruck, VR II, S. 111. Nach WStB Art. 16 Ziff. 1 ist die Alkoholverwaltung von der Wehrsteuerpflicht ausdrücklich ausgenommen. Vgl. hiezu Känzig, S. 163.

indirekten Steuern ¹. Dieses Privileg hat durchaus seine Berechtigung, da es nach wie vor nicht angebracht erscheint, die Alkoholverwaltung, deren Tätigkeit auf die Besteuerung der gebrannten Wasser gerichtet ist und deren Erträgnisse den Kantonen und der Sozialversicherung zugute kommen, mit zusätzlichen Steuern zu belasten ^{2,3}.

Wie bei den übrigen Bundesanstalten, ist auch bei der Alkoholverwaltung deren Grundeigentum, welches mit dem Geschäftsbetrieb keine unmittelbare Beziehung hat, von der Steuerfreiheit ausgenommen ⁴. Mit anderen Worten ist die Alkoholverwaltung für das in Grundstücken investierte Finanzvermögen steuerpflichtig ⁵.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

Das Rechtsverhältnis zwischen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und ihren Benutzern ist mangels gesetzlicher Qualifikation als öffentlich-rechtlich zu werten. Mit der Durchfüh-

1 BBl 1977 I 803.

2 BBl 1931 I 783; Reichmuth, S. 73.

3 Die in AlkG Art. 71 Abs. V statuierte Portofreiheit wurde durch Ziff. 3 Abs. II lit. a des BG vom 21.12.1966 über die Aenderung des Postverkehrsgesetzes aufgehoben; BBl 1966 I 1047.

4 AlkG Art. 71 Abs. IV.

5 Näheres zur Steuerbefreiung der Alkoholverwaltung auch bei Stadlin, S. 204 ff.

rung der sich aus der Alkoholgesetzgebung ergebenden Geschäfte erfüllt die Alkoholverwaltung eindeutig eine Aufgabe im öffentlichen Interesse. Im übrigen ist der Rechtsverkehr zwischen der Anstalt und dem einzelnen durch Bundesrecht, insbesondere durch das Alkoholgesetz, durch das Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei sowie durch mehrere Verordnungen und Bundesbeschlüsse einseitig geregelt. In diesem Bereich ist die Berücksichtigung differenzierter persönlicher Bedürfnisse ausgeschlossen.

In der Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabe bedient sich die Alkoholverwaltung besonderer Machtmittel. Mit anderen Worten tritt die Anstalt ihren Benutzern als ein übergeordnetes, mit Hoheitsbefugnissen ausgestattetes Rechtssubjekt gegenüber. In diesem Sinne steht der Alkoholverwaltung das Recht zu, eine Brennereikonzession bei Nichteinhaltung der Bedingungen oder bei Widerhandlungen gegen die Alkoholgesetzgebung zu verweigern oder zu entziehen ¹. Weitere Zwangsmittel der Alkoholverwaltung sind insbesondere der Widerruf der Hausbrennrechte ², das Verbot zur Erteilung von Brennereiaufträgen ³, der Entzug der Bewilligung für den Grosshandel mit gebrannten Wassern ⁴, die Sicherstellungsverfügung bei gefähr-

1 AlkG Art. 6 Abs. III; HbrG Art. 5 f.; AlkV Art. 11 und Art. 44.

2 AlkG Art. 14 Abs. VII.

3 AlkG Art. 19 Abs. VI.

4 AlkG Art. 40 Abs. VI; AlkV Art. 97.

deten Abgabeforderungen ¹, die Einziehung von Brennapparaten ². Das Subordinationsverhältnis zwischen Alkoholverwaltung und dem Bürger offenbart sich ferner durch die Strafbestimmungen des Alkoholgesetzes ³; die Anstalt tritt bei Zuwiderhandlungen als verfolgende und urteilende Behörde auf im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht ⁴.

Für die Gestaltung ihrer Rechtsbeziehungen bedient sich die Anstalt grundsätzlich der Handlungsform der Verfügung, dies insbesondere bei der Erteilung und beim Entzug von Konzessionen und Bewilligungen sowie bei der Veranlagung von Steuern usw.

Verschiedenartig ist hingegen die Rechtslage beim Kauf von Brennapparaten durch den Bund ⁵. Der Erwerb erfolgt auf dem Wege der freiwilligen Uebereinkunft und nicht durch einseitigen Verwaltungsakt ⁶. Obwohl die Alkoholverwaltung mit einem derartigen Kauf die unmittelbare Erfüllung öffentlicher Aufgaben anstrebt, steht ihr der einzelne als echte Vertragspartei gegenüber; der Gesetzgeber räumt mit anderen Worten dem Bürger die Möglichkeit ein, an der näheren Ausgestaltung des Rechtsgeschäftes mitzuwirken. Eine solche Übereinstimmende

1 AlkG Art. 67 Abs. I; AlkV Art. 120.

2 HbrG Art. 6 Abs. III.

3 AlkG Art. 52 ff.

4 AlkG Art. 59 Abs. II.

5 AlkG Art. 25 f.

6 AlkG Art. 25 Abs. I.

gegenseitige Willensäusserung zwischen zwei gleichgeordneten Rechtssubjekten, die die Wahrung öffentlicher Interessen und die unmittelbare Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben zum Ziele hat, ist als öffentlich-rechtlicher Vertrag zu betrachten, der den Grundsätzen des Verwaltungsrechts untersteht¹.

2. Der Zulassungszwang

Wie jede öffentlich-rechtliche Anstalt, ist auch die Alkoholverwaltung an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, weshalb sie ihre Leistungen allen Bürgern unter gleichen Bedingungen in gleichmässiger Weise zukommen lassen muss. Dies bedeutet, dass dem einzelnen die Zulassung zur Anstalt gewährt werden muss, sofern jener die in der Alkoholgesetzgebung aufgestellten Bedingungen erfüllt. Im übrigen ist zu bedenken, dass schon die Tatsache des Vollzugs eines unmittelbar-rechtlichen Monopols des Bundes durch die Alkoholverwaltung einen Benutzungs- und demzufolge auch einen Zulassungszwang bewirkt, da sonst dem Bürger die Befriedigung der betreffenden Bedürfnisse verunmöglicht wäre.

Das Alkoholgesetz statuiert in einem Einzelfall ausdrücklich eine Zulassungspflicht der Alkoholverwaltung. In diesem Sinne sieht das Gesetz für die Gewerbebrennereien und für die Haus-

1 Näheres zum öffentlich-rechtlichen Vertrag bei Ruck, VR I, S. 121 ff.; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 46; Grisel, S. 219 ff.; Fleiner T., S. 151 ff.

brenner eine Ablieferungspflicht für gebranntes Wasser an die Alkoholverwaltung vor; als Korrelat hiezu ist die Anstalt zur Uebernahme und zur Entrichtung des Uebernahmepreises verpflichtet¹. Hingegen entfällt die Ablieferungspflicht, beziehungsweise die Uebernahmepflicht bei der Spezialitätenbrennerei².

VIII. Die Haftungsverhältnisse

Gemäss den obigen Ausführungen unterstehen den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes alle Personen, die unmittelbar öffentlich-rechtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen³. Als derartige Personen sind insbesondere die Bundesbeamten und die Angestellten im Sinne des Beamtengesetzes zu qualifizieren, demzufolge auch die Bediensteten der Alkoholverwaltung. Somit kommen für Schäden, die das Personal der Alkoholverwaltung Dritten zufügt, ebenfalls die Haftungsnormen des Verantwortlichkeitsgesetzes zur Anwendung.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang des weitern die Frage, ob die Alkoholverwaltung hinsichtlich der Haftung als eine "ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation"⁴ zu betrachten ist oder ob die erwähnte Anstalt

1 AlkG Art. 10 Abs. I und Art. 17 Abs. I; AlkV Art. 21 und Art. 61.

2 AlkG Art. 12 Abs. II und Art. 18 Abs. I.

3 VG Art. 1 Abs. I. Vgl. beispielsweise oben, A, VIII, 3; C, VIII.

4 Doktrin und Praxis bezeichnen ausdrücklich als derartige Organisationsformen die Schweizerische Nationalbank und

diesbezüglich einer Dienststelle der unmittelbaren Bundesverwaltung gleichzustellen ist. Bei der Alkoholverwaltung handelt es sich bekanntlich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Infolge ihrer juristischen Persönlichkeit stellt die Alkoholverwaltung eine rechtlich selbständige Vermögens- und Haftungseinheit dar ¹. Dies hat zur Folge, dass die Alkoholverwaltung - wie auch die SUVA und die Nationalbank ² - für den einem Dritten zugefügten Schaden selbständig haftet ³. Indessen haftet der Bund subsidiär für einen allfällig ungedeckten Betrag. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Alkoholverwaltung hinsichtlich ihrer vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit als eine administrativ selbständige Organisation im Sinne von VG Art. 19 Abs. I zu betrachten ist ⁴.

Der Vollständigkeit halber sei zudem darauf hingewiesen, dass dem Bund und der Anstalt der Rückgriff auf den Schadenverursacher, der die fragliche Vermögensbeeinträchtigung vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet hat ⁵, zusteht ⁶. Für

die SUVA, nicht aber die Alkoholverwaltung. Vgl. BB1 1956 I 1402; Müller, S. 346; Kuhn, S. 170 ff.

1 Vgl. hiezu Wolff/Bachof, VR II, S. 370; Huber, S. 116.

2 Näheres zur Haftung der SUVA und der Nationalbank unten, E, VIII und F, VIII.

3 Grisel, S. 126.

4 Diese Ansicht wird gemäss Auskunft auch von der Alkoholverwaltung vertreten.

5 VG Art. 7.

6 VG Art. 19 Abs. I lit. a letzter Satz.

den dem Bund durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht unmittelbar zugefügten Schaden haften primär die fehlbaren Organe oder Arbeitnehmer und subsidiär die zur Diskussion stehende Bundesanstalt ¹.

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

a) Beschwerde an die Alkoholrekurskommission

Verfügungen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung unterliegen der Beschwerde an die Alkoholrekurskommission ². Die ebenerwähnte Behörde entscheidet somit "allgemein als erstinstanzliches Verwaltungsgericht" ³ über Verfügungen im Sinne von VwVG Art. 5 im Bereiche der Alkoholgesetzgebung. Ausgenommen von dieser Beschwerdemöglichkeit sind hingegen Verfügungen, gegen die ihrem Gegenstand nach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist ⁴, sowie Verfügungen im Verwaltungsstrafverfahren ⁵.

1 VG Art. 19 Abs. I lit. b in Verbindung mit Art. 8.

2 AlkG Art. 47 Abs. I. Im Gegensatz zu dieser Generalklausel waren vor der Revision des siebenten Abschnitts des Alkoholgesetzes die Kompetenzen der Alkoholrekurskommission in AlkG Art. 47 abschliessend enumeriert.

3 BBl 1976 III 77.

4 OG Art. 99 ff.

5 AlkG Art. 47 Abs. I 2. Satz.

Die Prüfungszuständigkeit der Alkoholrekurskommission umfasst die Bundesrechtsverletzung, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Ermessensüberschreitung und den Ermessensmissbrauch ¹.

Die Alkoholrekurskommission ist von der Alkoholverwaltung unabhängig ²; ebenso dürfen auch ihre Mitglieder, die vom Bundesrat ernannt werden, nicht der Bundesverwaltung angehören ³. Die nähere Organisation der Alkoholrekurskommission ist in der bundesrätlichen Verordnung über verschiedene Rekurskommissionen geregelt ⁴. In diesem Sinne steht der Alkoholrekurskommission ein vollamtlicher Präsident vor ⁵, dem ein Vizepräsident, ordentliche Richter und Ersatzrichter beigegeben sind ⁶. Die Beschwerden ihrerseits werden von einem aus dem Präsidenten und vier Richtern zusammengesetzten Gremium beurteilt ⁷. Im weiteren richtet sich das Verfahren vor der Alkoholrekurskommission nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren ⁸, welches eine vollständige und sachgemässe

1 Vgl. Reichmuth, S. 120.

2 AlkG Art. 47 Abs. I 1. Satz am Schluss.

3 AlkG Art. 47 Abs. II; VVRK Art. 2 Abs. I. Vgl. auch BBl 1976 III 77.

4 Vgl. AlkG Art. 47 Abs. II.

5 VVRK Art. 1 Abs. I.

6 VVRK Art. 1 Abs. II.

7 VVRK Art. 26.

8 VVRK Art. 12.

Verfahrensordnung enthält ¹; ergänzend gelangen spezifische Verfahrensbestimmungen der bundesrätlichen Verordnung zur Anwendung ².

b) Verwaltungsbeschwerde

Verfügungen der Alkoholverwaltung, gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen ist, unterliegen der Beschwerde an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement ³. Es handelt sich hiebei um Gegenstände, die sich für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde absolut nicht eignen und die in OG Art. 99 ff. abschliessend aufgezählt sind ⁴. Gegen die Verfügungen des Departementes ist die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig ⁵.

Nach den obigen Erwägungen steht somit fest, dass die Verwaltungsbeschwerde der Alkoholgesetzgebung grundsätzlich subsidiär ist, d.h. sie kommt erst zum Zug, wenn die Beschwerde an die Alkoholrekurskommission, beziehungsweise an das Bundesgericht nicht möglich ist. Im übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

1 BBl 1976 III 78.

2 VVRK Art. 12 ff.

3 AlkG Art. 49 Abs. I. Nach dem Staatskalender 1981/1982 lautet die Bezeichnung neu "Eidgenössisches Finanzdepartement"; vgl. auch VwOG Art. 58 Abs. I lit. B.

4 Vgl. Reichmuth, S. 128.

5 VwVG Art. 72 lit. a.

c) Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Entscheide der Alkoholrekurskommission können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden ¹, sofern diese nicht unter die negative Enumeration von OG Art. 99 ff. fallen ². Auf das Beschwerdeverfahren ist im übrigen das Organisationsgesetz vorbehaltlos anwendbar ³.

Vergleicht man das vorliegende Beschwerdeverfahren mit demjenigen gegen Verfügungen der übrigen Bundesanstalten, so fällt uns auf, dass deren Verfügungen unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar sind, während bei der Alkoholverwaltung vorgängig an die Alkoholrekurskommission rekuriert werden muss ⁴. Der Grund dieser Abweichung liegt in der Tatsache, dass nach dem Organisationsgesetz ⁵ die Alkoholverwaltung als Abteilung der Bundesverwaltung qualifiziert wird; mit anderen Worten kann die Alkoholverwaltung nicht als eine "autonome eidgenössische Anstalt" im Sinne von OG Art. 98 lit. d betrachtet werden, was zur Folge hat, dass ihre Verfügungen nicht gestützt auf die ebenzitierte Bestimmung unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar sind.

1 OG Art. 98 lit. e. Gygi, BVRP, S. 92 und S. 95 f.

2 Dies ergibt sich auch durch Auslegung von AlkG Art. 47 Abs. I 2. Satz.

3 Vgl. Art. 97 ff.

4 Vgl. oben, lit. a.

5 OG Art. 163.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

Schadenersatzansprüche gegen die Alkoholverwaltung sind mittels der verwaltungsrechtlichen Klage ans Bundesgericht geltend zu machen ¹.

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Als rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt ist die Alkoholverwaltung partei- und prozessfähig. Die Anstalt ist mit anderen Worten berechtigt, analog der SUVA ², als Partei im Prozess aufzutreten und diesen durch die eigenen Organe führen zu lassen.

1 OG Art. 116 lit. c; VG Art. 10 Abs. I.

2 Vgl. zur Partei- und Prozessfähigkeit der SUVA unten, E, IX, 3.

E. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage

Obwohl der Bund seit 1890 in BV Art. 34 bis die Kompetenz zur obligatorischen Unfallversicherung und zur Krankenversicherung besitzt, liess die gesetzgeberische Ausführung dieser Verfassungsbestimmung noch einige Jahre auf sich warten ¹.

Die erste gesetzliche Regelung, die sogenannte Lex Forrer, wurde im Jahre 1900 vom Volk abgelehnt ². Das hierauf ausgearbeitete Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13.6.1911 ³, welches für die Unfallversicherung die Einführung des Obligatoriums und die Uebertragung an eine Monopolanstalt vorsah, wurde in der Volksabstimmung vom 4.2.1912 knapp angenommen ⁴.

Der Vollzug der obligatorischen Unfallversicherung wurde der SUVA übertragen, die am 1.4.1918 in Luzern den Versicherungsbetrieb aufnahm ⁵.

1 BBl 1889 IV 825; His, S. 999 ff.; Seiler, S. 6; Wolfer, S. 10 ff.; Waser, S. 12 ff.; Maurer, Geschichte, S. 50 ff.

2 BBl 1899 IV 853; 1896 I 189; 1897 II 883; 1899 III 293; His, S. 1003 f.; Wolfer, S. 12 f.; Waser, S. 21 ff. Näheres auch bei Maurer, a.a.O., S. 16 und S. 52 ff.; Aubert, Nr. 150 und Nr. 221.

3 Näheres in BBl 1906 VI 229 ff.

4 His, S. 1004 f.; Wolfer, S. 13 f.; Waser, S. 30 ff.; Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 94 f.; derselbe, Geschichte, S. 56; SUVA-Denkschrift, S. 19 ff.; BBl 1976 III 143.

5 Wolfer, S. 27; Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 96; SUVA-Denkschrift, S. 22; BBl 1976 III 143.

In den ersten Dezennien stand die Bundesanstalt im Kreuzfeuer einer ungerechtfertigten Kritik, was ihre Tätigkeit beträchtlich erschwerte ¹. Erst der im Jahre 1937 vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingeholte Expertenbericht, der die Organisation der Versicherungsanstalt als gut und praktisch, deren Betrieb als straff und korrekt bezeichnete, wurde "zu einem Dokument der Rechtfertigung und zu einem Wendepunkt in der Beurteilung der Tätigkeit der SUVA" ².

Die Gesetzgebung über die Unfallversicherung hat seit ihrer Einführung jahrzehntelang keine grundlegenden Änderungen erfahren, obwohl immer wieder parlamentarische und ausserparlamentarische Vorstösse zur Revision von Einzelpunkten sowie zur strukturellen Umgestaltung der Versicherung eingereicht wurden ³. In diesem Sinn geht das total revidierte Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20.3.1981 ⁴ bezüglich der allgemeinen Versicherungsstruktur ⁵ von der bisherigen Gesetzgebung aus. Hingegen bewirkt das revidierte Unfallversicherungsgesetz eine "Ausdehnung des Geltungsbereichs, die Änderung zahlreicher Leistungsbestimmungen, die Neuordnung

1 SUVA-Denkschrift, S. 25 ff.

2 SUVA-Denkschrift, S. 28.

3 Hinsichtlich der wichtigsten Revisionsbestrebungen, Eingaben und Veröffentlichungen vgl. BBl 1976 III 154 ff.

4 Dieses neue Gesetz wird am 1.1.1984 in Kraft treten; bis dann sind unter dem Patronat des Departements des Innern die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates auszuarbeiten. Vgl. 64 Jahresbericht 1981, S. 8.

5 Vor allem was die versicherten Risiken und Leistungsarten anbelangt.

der Unfallverhütung und die Erweiterung der Trägerschaft" ¹. Aufgrund dieser zahlreichen Aenderungen drängte sich die Totalrevision der Bestimmungen über die Unfallversicherung geradezu auf ².

II. Zweck und Aufgaben

1. Die Versicherungspflicht im allgemeinen

Mit dem Versicherungsschutz der Arbeitnehmer als sozialpolitisches Hauptziel bezweckt die SUVA die Sicherung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung bestimmter Arbeitnehmergruppen, wobei in KUVA Art. 60 ff. die obligatorisch versicherten Arbeitnehmer aufgezählt sind ^{3,4}. Für diesen gesetzlich bestimmten Kreis von Personen ist die Unfallversicherung demnach mit Zwangscharakter ausgestattet ⁵.

Im einzelnen unterliegen der Versicherungspflicht die Bediensteten der Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen und der Post, der industriellen Betriebe gemäss Art. 5 des Arbeitsge-

1 BBl 1976 III 141 f. Vgl. auch Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 108; derselbe, Geschichte, S. 19 und S. 90 f.

2 Im übrigen werden die Kranken- und die Unfallversicherung fortan in zwei separaten Gesetzen geordnet; Maurer, Geschichte, S. 19.

3 Ruck, VR II, S. 207 f.; Frei, S. 34 f.

4 Nach dem revidierten Unfallversicherungsgesetz, Art. 1, sind alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmer obligatorisch versichert.

5 Ruck, VR II, S. 207.

setzes ¹, der Unternehmungen betreffend das Baugewerbe, die Transporte auf dem Land, auf dem Wasser und in der Luft, die Aufstellung und Reparatur von Telegraf- und Telefonleitungen, die Aufstellung und den Abbruch von Maschinen, die Ausführung von Installationen technischer Art, den Eisenbahn-, Tunnel-, Strassen-, Brücken-, Wasser- und Brunnenbau, die Erstellung von Leitungen sowie die Ausbeutung von Bergwerken, Steinbrüchen oder Gruben sowie schliesslich der Unternehmungen, in denen gewerbsmässig Sprengstoffe erzeugt, verwendet oder gelagert werden ². Im übrigen ist der Bundesrat gesetzlich ermächtigt, die obligatorische Unfallversicherung auf bestimmte weitere Unternehmungen und Arbeiten für anwendbar zu erklären ^{3,4}.

2. Der Gegenstand der Versicherung

Die SUVA versichert in erster Linie "gegen die Betriebsunfälle und Nichtbetriebsunfälle, die eine Krankheit, eine Invalidität oder den Tod zur Folge haben" ⁵. Ferner erstreckt sich die Zuständigkeit der Anstalt auch auf diejenigen Berufskrankheiten,

1 Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13.3.1964, SR 822.11.

2 KUVG Art. 60 Abs. I.

3 KUVG Art. 60 bis.

4 Die Bedingungen für eine freiwillige öffentlich-rechtliche Versicherung nach KUVG Art. 115 ff. und KUVG Art. 118 f. sind von der Bundesversammlung nie erlassen worden.

5 KUVG Art. 67. Nach Abs. III 2. Satz ist die SUVA befugt, aussergewöhnliche Gefahren und Wagnisse von der Nichtbetriebsunfall-Versicherung auszuschliessen.

die in einem die Versicherung bedingenden Betrieb ausschliesslich oder vorwiegend infolge Einwirkung eines Stoffes entstanden sind, welcher zu den vom Bundesrat in einem Verzeichnis aufgeführten Stoffen gehört ¹.

3. Die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

Zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten in den unterstellten Betrieben erlässt die SUVA entsprechende Weisungen ². Die versicherungspflichtigen Betriebe haben somit alle zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten geeigneten Massnahmen, die nach der Erfahrung notwendig und nach dem Stand der Technik und den gegebenen Verhältnissen anwendbar sind, zu erlassen ³. Insbesondere ist die SUVA befugt, unter Vorbehalt der Ermächtigung durch den Bundesrat, zwecks Verhütung von Berufskrankheiten besonders gefährdete Versicherte von der sie gefährdenden Arbeit auszuschliessen ⁴.

4. Die Versicherungsprämien

Es gehört zu den Aufgaben der SUVA, die Prämien für Betriebsunfälle und diejenigen für Nichtbetriebsunfälle zu erheben ⁵.

1 KUVG Art. 68. Berufliche Erkrankungen, die durch die Arbeit ohne die Einwirkung schädlicher Stoffe verursacht werden, sind unter bestimmten Voraussetzungen den Berufskrankheiten gleichzusetzen; KUVG Art. 68 Abs. III. Näheres hiezu in der Verordnung über Berufskrankheiten vom 17.12.1973, SR 832.211.

2 KUVG Art. 65 Abs. II und Art. 65 bis Abs. IV.

3 KUVG Art. 65 Abs. I und Art. 65 bis Abs. I.

4 KUVG Art. 65 bis Abs. II.

5 KUVG Art. 101.

Die Anstalt führt für diese zwei Abteilungen je eine gesonderte Rechnung¹. Dabei ordnet sie hinsichtlich der Prämien für Betriebsunfälle die einzelnen Betriebe entsprechend ihrer Unfallgefahr nach Gefahrenklassen und Gefahrenstufen². Zur Bemessung der Nichtbetriebsunfallprämien werden die Versicherten entsprechend ihrer Gefährdung durch Nichtbetriebsunfälle in zwei Gefahrenklassen (Männer und Frauen) eingeteilt³.

Die SUVA ist gehalten, die Prämien für Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle für ein ganzes Versicherungsjahr im voraus zu schätzen und vom Betriebsinhaber einzufordern, wobei nach Jahreschluss die endgültige Abrechnung auf Grund der wirklichen Lohnsumme erfolgt⁴.

5. Die Versicherungsleistungen

Die Leistungspflicht der SUVA wird durch Unfälle und Berufskrankheiten ausgelöst⁵ und erfasst jede damit zusammenhängende vorübergehende Gesundheitsstörung, eine Invalidität oder den Tod. Das KUVG kennt folgende Versicherungsleistungen⁶:

1 KUVG Art. 48.

2 KUVG Art. 102.

3 KUVG Art. 106.

4 KUVG Art. 109 ff.

5 Vgl. KUVG Art. 67 und Art. 68.

6 Vgl. hiezu KUVG Art. 72 ff.

- die Krankenpflege ¹
- das Krankengeld ²
- die Invalidenrente ³
- die Uebergangsentschädigung ⁴
- die Abfindung in Neurosefällen ⁵
- die Bestattungsentschädigung ⁶
- die Hinterlassenenrente ⁷

Zudem richtet die SUVA im Rahmen ihrer Autonomie seit Jahrzehnten freiwillig Leistungen bei unfall- oder berufskrankheitsähnlichen Gesundheitsschäden aus ⁸.

Gegenüber einem Dritten, der für den Unfall haftet, hat die SUVA ein Rückgriffsrecht; sie tritt bis zur Höhe ihrer Leistungen in die Rechte des Versicherten und seiner Hinterlassenen ein ⁹.

1 KUVG Art. 73.

2 KUVG Art. 74.

3 KUVG Art. 76 ff.

4 KUVG Art. 65 bis Abs. II und Art. 18 der Verordnung über die Verhütung von Berufskrankheiten.

5 KUVG Art. 82.

6 KUVG Art. 83.

7 KUVG Art. 84 ff.

8 Dies gemäss freundlicher Auskunft der SUVA.

9 KUVG Art. 100 Abs. I.

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation¹

a) Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der SUVA². Er besteht aus 40 Mitgliedern, die vom Bundesrat, nach Anhörung der über einen grossen Teil des Landes verbreiteten Berufsverbände, jeweils für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt werden³. Der Rat konstituiert sich selbst. Er wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und drei Stimmenzähler, die zusammen das Büro bilden⁴.

Zum Aufgabenkreis des Verwaltungsrates⁵ gehört in erster Linie der Erlass von Reglementen über die Organisation der SUVA⁶.

-
- 1 Im neuen Unfallversicherungsgesetz erfahren die Bestimmungen bezüglich der Organisationsstruktur der Anstalt keine wesentlichen Aenderungen.
 - 2 Org Regl Art. 5.
 - 3 KUVG Art. 43.
 - 4 Org Regl Art. 7.
 - 5 Die Befugnisse des Verwaltungsrates sind in KUVG Art. 44 Abs. I aufgeführt; die Aufzählung ist nicht abschliessend.
 - 6 Aufgrund dieser Kompetenz hat der Verwaltungsrat eine Reihe von Organisations- und Verfahrensnormen erlassen, so das Organisationsreglement und dessen Ausführungsvorschriften, die Geschäftsordnungen des Verwaltungsrates, des Verwaltungsausschusses und der Kontrollstelle, die Reglemente der Rekursausschüsse, der Personalversicherungskasse und über das Arbeitsverhältnis des Personals, das Wahlstatut u.a.m.; vgl. die Aufzählung bei Maurer, SUVA, S. 14. Mit Ausnahme des

Der Rat übt die Aufsicht über den Betrieb der Anstalt aus; diese Tätigkeit umfasst unter anderem die Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung und des Jahresberichtes. Dem erwähnten Anstaltsorgan stehen auch die Festsetzung des jährlichen Voranschlages sowie die Mitwirkung bei der Wahl der Direktion zu. Schliesslich nimmt der Verwaltungsrat aufgrund der besonderen Zweckbestimmung der SUVA die folgenden Aufgaben wahr: Aufstellung der Gefahrenklassen, Gefahrenstufen, Prämientarife und Festlegung der Grundlagen für die Berechnung der Deckungskapitalien, Entscheid über Rekurse betreffend Zuteilung zu Gefahrenklassen und Gefahrenstufen, Antragstellung über die Bedingungen der freiwilligen Versicherung sowie die Ordnung der Mitwirkung der Kassen ¹.

Aufgrund der obenerwähnten Aufsichtskompetenz verschafft das KUVG dem Verwaltungsrat die Möglichkeit, die Praxis der Anstalt entscheidend zu beeinflussen; dieser wird dadurch zur hierarchischen Spitze der Institution. In diesem Sinn verfügt der Verwaltungsrat "über die umfassende Befugnis, den Anstaltsbetrieb durch verbindliche Weisungen zu regeln. Damit trägt er aber auch die Verantwortung für das richtige Funktionieren der

Organisationsreglementes handelt es sich bei den genannten Erlassen um nicht publizierte, anstaltsinterne Ausführungsbestimmungen der SUVA.

- 1 Nach Wolfer, S. 36, steht dem Verwaltungsrat infolge seiner übergeordneten Stellung gegenüber den übrigen Anstaltsorganen die sogenannte Kompetenzkompetenz zu, d.h. die Fähigkeit zur Abgrenzung der Zuständigkeit der verschiedenen Organe unter sich.

Verwaltung, d.h. er hat das recht- und zweckmässige Handeln der Anstaltsorgane sicherzustellen" ¹.

Zur Vorberatung oder selbständigen Erledigung seiner Geschäfte bestellt der Verwaltungsrat für eine dreijährige Amtsdauer einen Verwaltungsausschuss, sechs Rekursausschüsse, eine Kontrollstelle sowie einen Ausschuss zur Unterstützung wissenschaftlicher Arbeiten ². Zusammensetzung, Wahl und Zuständigkeit obiger Ausschüsse werden durch den Verwaltungsrat in besonderen, nicht publizierten anstaltsinternen Geschäftsordnungen, beziehungsweise Reglementen festgelegt ³.

b) Direktion

Die Direktion, vom Bundesrat auf unverbindlichen Vorschlag des Verwaltungsrates gewählt, ist das geschäftsleitende und oberste vollziehende Organ der SUVA und vertritt sie nach aussen ⁴. Die Direktion gliedert sich in das Präsidium und in drei weitere Departemente ⁵, nämlich das Departement Unfallverhütung, Bauten, Liegenschaften, das Departement Rechtsweisen, Versicherungsleistungen, Medizin sowie das Departement Prämien, Finanzen, Mathematik ⁶. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben

1 Näheres hiezu bei Maurer, SUVA, S. 9.

2 KUVG Art. 44 Abs. I lit. c; Org Regl Art. 8.

3 KUVG Art. 44 Abs. II.

4 KUVG Art. 45; Org Regl Art. 12 Abs. I.

5 Org Regl Art. 14 Abs. I.

6 64. Jahresbericht 1981, S. 46

stehen der Direktion elf Dienstabteilungen bei ¹, welche nach fachlichen Gesichtspunkten organisiert sind. Ferner ist der Direktion das Generalsekretariat beigegeben ², welches deren Sekretariatsarbeiten sowie diejenigen des Verwaltungsrates wahrzunehmen hat.

Die Zuständigkeit der Direktion ist sachlich eine generelle: Sie trifft alle Massnahmen, welche der Zweck der SUVA und die einheitliche Führung der Geschäfte erfordern, soweit sie nicht dem Verwaltungsrat und seinen Ausschüssen vorbehalten sind ³.

c) Agenturen

Gemäss KUVG Art. 46 Abs. I ist in den einzelnen Landesteilen die Errichtung von Agenturen vorgesehen. Es handelt sich dabei um Organe des Aussendienstes, die innerhalb ihres örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereiches die Geschäfte führen und die SUVA vertreten ⁴. Die örtliche Zuständigkeit, Organisation und Aufgaben der dreizehn Kreisagenturen, die von einem Kreischef geleitet werden, werden durch den Verwaltungsrat festgelegt ⁵. Bei den Lokalagenturen stehen diese Obliegenheiten der Direktion zu ⁶.

1 Org Regl Art. 14 Abs. II. Vgl. die Aufzählung im Staatskalender 1981/1982, S. 344 f.

2 Org Regl Art. 14 Abs. II.

3 Org Regl Art. 13.

4 Org Regl Art. 15 Abs. I. Nach Wolfer, S. 42, sind die Agenturen nichts anderes als der grosse dezentralisierte Verwaltungsapparat der SUVA.

5 Org Regl Art. 16.

6 Org Regl Art. 17.

d) Kontrollstelle

Die Kontrollstelle setzt sich aus sechs Mitgliedern und vier Ersatzmitgliedern zusammen. Sie prüft die Jahresrechnungen samt den verschiedenen Sonder- und Nebenrechnungen¹ und erstattet dem Verwaltungsrat Bericht über das Ergebnis der Prüfungen und stellt ihm über die Genehmigung der Rechnungen Antrag. Die Kontrollstelle hat die Rechnungsführung, nicht aber die Geschäftsführung zu prüfen. Stellt sie aber anlässlich der Revision Mängel der Geschäftsführung oder eine Verletzung gesetzlicher Bestimmungen oder von Geschäftsführungsvorschriften fest, die nicht finanzieller Natur sind, so meldet sie diese Feststellungen ausserhalb des Revisionsberichtes der Direktion und, wenn nötig, dem Präsidenten des Verwaltungsrates.

Der Kontrollstelle sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom Verwaltungsrat eine Treuhandgesellschaft und ein mathematischer Experte als Fachorgane beigegeben.

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Allgemeines

Wir haben festgestellt, dass nach den geltenden Organisationsbestimmungen bei der SUVA praktisch alle Funktionen von Anstaltsorganen ausgeübt werden. Die Mitwirkung der Bundesbehörden beschränkt sich auf ein Minimum, was für die SUVA eine weitgehende Verselbständigung gegenüber der allgemeinen Staats-

1 Org Regl Art. 20 Abs. III.

verwaltung bedeutet. In diesem Sinn stehen der Bundesversammlung, wenn man von ihrem Recht zum Erlass und zur Revision der die Unfallversicherung betreffenden Gesetzgebung absieht, überhaupt keine Befugnisse zu ¹.

b) Bundesrat

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung des KUVG sowie mit dem Erlass der hiezu erforderlichen Verordnungen beauftragt ². Diesem Organ obliegt neben den erwähnten Wahlbefugnissen ³ die Oberaufsicht über die SUVA ⁴, verbunden mit der Genehmigung des Organisationsreglementes, der Jahresberichte und der Jahresrechnungen ⁵. Aufgrund seiner ausdrücklichen Gesetzesvollzugskompetenz hat der Bundesrat eine Vielzahl von Vollziehungsverordnungen im Bereiche der Unfallversicherung und insbesondere zur Verhütung von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten erlassen.

1 Giorgio, S. 265. Die Kompetenzen nach KUVG Art. 116 Abs. I und Art. 119 Abs. I wurden nie aktuell, da die Bestimmungen betreffend die freiwillige Versicherung nicht in Kraft getreten sind.

2 KUVG Art. 131.

3 Vgl. oben, 1, a und b.

4 KUVG Art. 50 Abs. I. Vgl. hiezu VPB 1976, Nr. 48, S. 103 ff.; VEB 1961, Nr. 58, S. 101.

5 KUVG Art. 50 Abs. II.

3. Das Anstaltspersonal

a) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses

Das KUVG enthält keine Bestimmungen über das Dienstrecht des SUVA-Personals. Ebenso ist dieses vom Geltungsbereich des Beamtengesetzes und dessen Vollziehungsverordnungen ausgeschlossen¹. Hingegen ist es der SUVA aufgrund ihrer Autonomie überlassen, das Dienstverhältnis ihrer Arbeitnehmer frei zu gestalten, allerdings unter Berücksichtigung der zwingenden Vorschriften des Obligationenrechts².

Die Arbeitnehmer der SUVA stehen in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Anstalt³, welches sich nach dem Obligationenrecht richtet. Das Dienstverhältnis wird auf individuelle Weise, nämlich durch Vertrag, begründet, wobei verschiedene Reglemente sowie die dazugehörenden Ausführungsbestimmungen einen Bestandteil des Arbeitsvertrages bilden⁴. Dessen ungeachtet bleibt die grundsätzliche Gültigkeit der Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts über den Arbeitsvertrag⁵ für die Beziehungen zwischen der SUVA und ihren Arbeitnehmern ausdrücklich vorbehalten. Die Tatsache, dass die nähere Ausgestaltung des Dienstverhältnisses durch

1 BBl 1924 III 40; Grisel, S. 232; Kern, S. 27; Fleiner/Giacometti, S. 654; Maurer, SUVA, S. 17.

2 Wolfer, S. 58.

3 Fleiner T., S. 433; Nef, S. 35; Maurer, SUVA, S. 9 und S. 18; VEB 1961, Nr. 47, S. 80; 1955, Nr. 36, S. 81. Anderer Meinung Wolfer, S. 58 ff.

4 Dies gemäss Auskunft der SUVA.

5 OR Art. 319 - 362.

anstandsinterne Reglemente und Ausführungsbestimmungen erfolgt, mag gewisse Zweifel hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Natur der Anstellung des SUVA-Personals aufkommen lassen. Eine derartige Anwendung von generell abstrakten Normen auf eine zivilrechtliche Anstellung bewirkt allerdings höchstens, dass durch Abweichung das Verhältnis in Richtung öffentliches Dienstrecht verschoben wird ¹.

Die privatrechtliche Anstellung hat sich in der Praxis der SUVA bewährt, insbesondere deswegen, weil sie eine nicht spezifisch staatliche Tätigkeit ausübt ². Im übrigen hat das zivilrechtliche Dienstverhältnis den Vorteil, dass die SUVA in der Lage ist, auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu den privaten Versicherungsanstalten zu treten; dies kann wohl als ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund für die privatrechtliche Anstellung des SUVA-Personals angesehen werden ³.

b) Wahlbehörde

Die Mitglieder der Direktion werden vom Bundesrat gewählt; dies erfolgt auf Antrag des Verwaltungsrates ⁴. Das übrige Personal

1 Näheres bei Nef, S. 26 und S. 32; die Anwendung von generell abstrakten Normen auf ein privatrechtliches Dienstverhältnis wird von diesem Autor als eine unbefriedigende Lösung bezeichnet.

2 Näheres bei Nef, S. 31.

3 Vgl. hiezü Fleiner T., S. 433.

4 Vgl. oben, 1, b.

wird von den Organen der SUVA selber eingestellt. In diesem Sinn amten als Wahlorgane der Verwaltungsausschuss, die Direktion als Kollegium, der Direktionspräsident, der Verwaltungsdirektor des Nachbehandlungszentrums Bellikon sowie die Chefs der Kreisagenturen.

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt

Die SUVA besitzt volle finanzielle Selbständigkeit gegenüber der Bundesverwaltung. Das hat zur Folge, dass weder Anstaltsmittel in die Bundeskasse fliessen noch Anstaltsvermögen für Verbindlichkeiten des Bundes haftet ¹. Im übrigen findet das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt auf die rechtlich selbständigen Bundesanstalten wie die SUVA keine Anwendung ². Der Bund hat vielmehr in KUVG Art. 48 die Grundlagen für die Rechnungsführung der SUVA aufgestellt. Demzufolge ist für jede Versicherungsabteilung eine besondere Betriebsrechnung zu führen und über die Gesamtbestände eine Bilanz aufzustellen ³.

1 Wolfer, S. 163.

2 FHG Art. 1 Abs. I. BBl 1968 I 480.

3 KUVG Art. 48 Abs. I; Org Regl Art. 20 Abs. I. Das Gesetz sieht die folgenden Versicherungsabteilungen vor: Betriebsunfallversicherung, Nichtbetriebsunfallversicherung und die nicht in Kraft gesetzte freiwillige Versicherung.

Die SUVA betreibt die Versicherung nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit ¹ und strebt somit keine Gewinne an ². Wie bereits angedeutet, werden die Betriebsrechnungen für die Betriebs- und die Nichtbetriebsunfallversicherung seit 1920 streng getrennt geführt und abgeschlossen. Allfällige Ueberschüsse der Jahresrechnung werden demnach, unter Vorbehalt der Speisung der gesetzlichen Reserven ³, dem Ausgleichsfonds der betreffenden Versicherungsabteilung zugewiesen; ein Ausgabenüberschuss wird aus dem zuständigen Ausgleichsfonds oder durch Aufnahme eines Darlehens beim Reservefonds gedeckt ^{4,5}.

2. Das Anstaltsvermögen

Die SUVA verfügt über ein Umlaufvermögen (Kasse, Postcheck, Banken, Prämien- und übrige Guthaben, Darlehen, Material- und Warenvorräte usw.) ⁶ sowie über ein - im Gegensatz hiezu - bedeutend höheres Anlagevermögen (Kapitalanlagen mit kurzer und langer Laufzeit, mobile und immobile Anlagen) ⁷. Der be-

1 KUVG Art. 41 Abs. I.

2 Maurer, SUVA, S. 7; Wolfer, S. 73.

3 KUVG Art. 49.

4 Jahresbericht 1920, S. 34 f. Vgl. hiezu auch den 64. Jahresbericht 1981, S. 37 f.

5 Im Jahre 1981 wies die Betriebsunfallversicherung einen Ausgabenüberschuss von 3,896 Millionen Franken auf, der aus dem Reservefonds gedeckt wurde. Hingegen wurde der Ausgabenüberschuss des Jahres 1981 der Nichtbetriebsunfallversicherung, der sich auf 15,976 Millionen Franken belief, aus dem Ausgleichsfonds gedeckt.

6 Stand Ende 1981: 338 Millionen Franken.

7 Stand Ende 1981: 7032 Millionen Franken.

achtliche Umfang an Anlagen ist in der Hauptsache auf das in KUVG Art. 48 Abs. III vorgesehene Rentenumlageverfahren (oder auch Kapitaldeckungsverfahren) ¹ zurückzuführen; dieses Prinzip setzt ein grösseres Kapital voraus, welches hinsichtlich der langfristig zu erbringenden Versicherungsleistungen zweckmässig investiert werden muss.

Die SUVA legt das Schwergewicht ihrer Investitionen eindeutig auf die Kapitalanlagen mit langer Laufzeit ². Unter diesem Titel sind die Obligationen, Schuldbuchforderungen, Darlehen, Hypotheken im 1. Rang, Aktien, Anteilscheine usw. erfasst. In neuerer Zeit erwirbt die Anstalt allerdings vermehrt Immobilien zu Anlagezwecken ^{3,4}. In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, dass es die Aufgabe der SUVA als autonome Institution ist, zwecks Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages dafür zu sorgen, dass die Kapitalsubstanz nach anerkannten Grundsätzen besorgt und dass dessen Sicherheit gewährleistet ist ⁵.

Wie bei den übrigen Bundesanstalten setzt auch bei der SUVA deren Zweckerfüllung die Aussonderung der sachlichen Mittel

1 Vgl. Maurer, Geschichte, S. 98.

2 Stand Ende 1981: 6674 Millionen Franken.

3 Stand Ende 1981: 183 Millionen Franken. Nach besonderer Auskunft der SUVA werden die Abschreibungen auf Immobilien nach Erfahrungswerten vorgenommen. Die Gesamtabschreibungen auf immobile Anlagen beliefen sich für das Geschäftsjahr 1981 auf 3,3 Millionen Franken.

4 Näheres zu den Aktiven der SUVA in: 64. Jahresbericht 1981, S. 34 f.

5 Näheres bei Fleiner T., S. 303.

aus dem allgemeinen Staatsvermögen voraus. Infolge der verliehenen Rechtspersönlichkeit ist aber die SUVA auch rechtlicher Träger der betreffenden sachlichen Mittel. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das Vermögen der SUVA nicht nur in technischer, sondern auch in juristischer Hinsicht vom Vermögen des Bundes losgelöst ist ¹.

3. Das Betriebskapital

Beim Fremdkapital sind die versicherungstechnischen Rückstellungen die dominierende Grösse ², welche einerseits die Rückstellungen für unerledigte Unfälle ³, anderseits die Rentendeckungskapitalien ⁴ umfassen. Diese Leistungsverpflichtungen sind durch die auf der Aktivseite enthaltenen Kapitalanlagen mit langer Laufzeit ausreichend sichergestellt. Die "anderen zweckgebundenen Rückstellungen" ⁵ umfassen den Hilfsfonds, die Personalversicherungskasse, Spareinlagen für das Personal, Rückstellungen für Unterhalt und Erneuerung der Liegenschaften und den Fonds zur Unterstützung von wissenschaftlichen Arbeiten. Als Fremdkapital stehen schliesslich die "echten" Schulden sowie die transitorischen Passiven zu Buch.

1 Vgl. Maurer, SUVA, S. 7.

2 Stand Ende 1981: 6687 Millionen Franken.

3 Stand Ende 1981: 206 Millionen Franken.

4 Stand Ende 1981: 6481 Millionen Franken.

5 Stand Ende 1981: 252 Millionen Franken.

Der Ausgleichsfonds ¹ sowie auch der gesetzliche Reservefonds ², der als einziger Posten als Eigenkapital betrachtet werden kann, dienen in erster Linie zum Ausgleich von Betriebsausfällen im Katastrophenfall oder zum Auffangen der auch unter normalen Verhältnissen auftretenden Schwankungen der Betriebsergebnisse ³. Nach dem KUVG ⁴ fliessen dem Reservefonds jährlich Einlagen zu, deren Höhe vom Verwaltungsrat nach einem für beide Versicherungsabteilungen gleichen Prozentsatz der Prämieeneinnahmen zu bestimmen ist ⁵. Die Auefnung des Reservefonds findet statt, bis dieser wenigstens fünfzig Prozent der nach dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre berechneten jährlichen Gesamtprämieeneinnahmen erreicht ⁶. Die Entnahmen aus dem Reservefonds zur Deckung von Betriebsausfällen sind von den betreffenden Abteilungen zu verzinsen und dem Fonds binnen einer vom Verwaltungsrat zu bestimmenden Frist zu ersetzen ⁷.

1 Stand Ende 1981: 64 Millionen Franken.

2 Stand Ende 1981: 206 Millionen Franken.

3 Zur Schaffung des Reservefonds wurde die SUVA bei ihrer Gründung vom Bund mit einem Kapital von 5 Millionen Franken ausgestattet. Vgl. KUVG Art. 51 Abs. III, aufgehoben durch Gesetzesrevision vom 19.6.1959.

4 Art. 49 Abs. I.

5 Seit dem Jahre 1953 wurde dem Reservefonds jährlich 1 Prozent der Prämieeneinnahmen zugewiesen.

6 KUVG Art. 49 Abs. II.

7 KUVG Art. 49 Abs. III.

Anlässlich ihrer Gründung wurde die SUVA vom Bund auch mit einem Betriebskapital (Dotationskapital) von 5 Millionen Franken ausgestattet, dessen Gegenwert durch die Jahresrechnung auszuweisen war ¹. Dieses Betriebskapital wurde zur erstmaligen Finanzierung der Teuerungszulagen der Rentner verwendet ² und figuriert demnach heute nicht mehr in der Bilanz ³.

Schliesslich sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass die SUVA als juristische Person des öffentlichen Rechts selbst für ihre Verbindlichkeiten haftet, und zwar nur mit dem Anstaltsvermögen. Der Bund hat für die Verbindlichkeiten der SUVA keine ausdrückliche Garantie übernommen.

V. Die Staatsaufsicht

1. Die Bundesversammlung

Als Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung ist die SUVA grundsätzlich von der Aufsicht durch die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen ausgeschlossen. Die Anstalt wird von der

1 KUVG Art. 51 Abs. II, aufgehoben durch Gesetzesrevision vom 19.6.1959.

2 BB1 1958 I 946.

3 Näheres zu den Passiven der SUVA in: 64. Jahresbericht 1981, S. 34 ff.

parlamentarischen Kontrolle lediglich soweit erfasst, als die Oberaufsicht und die Mitwirkungsrechte über sie reichen ¹.

Die dazu erforderlichen Informationen bezieht das Parlament insbesondere aus dem Geschäftsbericht des Bundesrates sowie aus Spezialberichten, die der Bundesrat auf Verlangen des Parlaments beschaffen muss ².

Im übrigen fällt die SUVA aufgrund einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung nicht in den Aufsichtsbereich der Eidgenössischen Finanzkontrolle ³. Bei der Gründung der SUVA hatte der Gesetzgeber nämlich die administrative Selbständigkeit der Anstalt angestrebt und es wäre nicht angängig gewesen, diese über das Finanzkontrollgesetz wieder einzuschränken ⁴.

2. Der Bundesrat

Die SUVA steht unter der Oberaufsicht des Bundes, die vom Bundesrat durch Vermittlung des Eidgenössischen Departementes des Innern, beziehungsweise des Bundesamtes für Sozialversicherung ausgeübt wird ⁵. Im Gegensatz zur Aufsicht des Ver-

1 Moser, S. 86; VPB 1977, Nr. 35, S. 20 f. Näheres ferner im Schlussbericht, S. 192.

2 Moser, S. 86 f.; Wolfer, S. 83.

3 FKG Art. 19 Abs. I.

4 BB1 1966 II 726. Vgl. ferner Werner Frei, Spezielle Aspekte der Revision und Finanzkontrolle beim Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78.

5 KUVG Art. 50 Abs. I; Org Regl Art. 4.

waltungsrates, der den laufenden Betrieb der SUVA und das ordnungsgemässe Funktionieren der Organe im einzelnen zu überwachen hat, besteht die Oberaufsicht des Bundesrates darin, "die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Anstalt als Ganzes zu gewährleisten, ohne sich in die Einzelheiten der Geschäftsführung einzumischen und Entscheidungen zu treffen. Die Oberaufsicht des Bundesrates muss sich dementsprechend in erster Linie auf die Tätigkeit des Verwaltungsrates als des obersten Organs der Anstalt und in der Regel nicht auf die diesem nachgeordneten Instanzen erstrecken" ^{1,2}.

Die SUVA hat als öffentlich-rechtliche Institution in ihrem Aufgabenbereich Bundesrecht zu vollziehen. Zur Erfüllung dieses Zwecks kommt der SUVA ein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum zu. Sie hat sich aber, trotz der ihr zugestandenen Autonomie, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu halten. Es ist somit Aufgabe des Bundesrates, dafür besorgt zu sein, dass die Anstaltsorgane den in der Anstalt verselbständigten Bundeszweck im Rahmen des KUVG und dessen Vollziehungsverordnungen erfüllen. Der Bundesrat wacht grundsätzlich nur über die Rechtmässigkeit der Tätigkeit der SUVA, seine Kognition ist mit anderen Worten darauf beschränkt, ob klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Frage der Zweckmässigkeit fällt hingegen voll in die Anstaltsautonomie ³.

1 VPB 1976, Nr. 48, Erw. 5.

2 Als Oberaufsichtsbehörde über die SUVA ist der Bundesrat zuständig für die Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden im Sinne von VwVG Art. 71.

3 Näheres bei Wolfer, S. 82 ff., insbesondere S. 84; Maurer, SUVA, S. 11. Vgl. ferner VPB 1976, Nr. 48, Erw. 5, S. 106 f.

Wichtige Unterlagen für die bundesrätliche Oberaufsicht sind die Reglemente über die Organisation der Anstalt sowie die Jahresberichte und die Jahresrechnungen ¹. Da diese Akten von Gesetzes wegen der bundesrätlichen Genehmigungspflicht unterstehen, kann jene Behörde ohne weiteres prüfen, ob in einem konkreten Fall ein Interventionsgrund vorliegt. Zwecks Gewährleistung seiner Oberaufsichtspflicht kann der Bundesrat auch eine Kommission mit der näheren Kontrolle der Geschäftsführung der SUVA und mit der Ausfertigung von Spezialberichten beauftragen ².

Die bundesrätliche Intervention äussert sich grundsätzlich in Anregungen und Weisungen gegenüber der Anstalt ³. Da es sich dabei um sogenannte Eingriffsakte gegenüber einer autonomen Institution handelt, hat sich der Bundesrat ausschliesslich an den Verwaltungsrat als die hierarchische Spitze der SUVA zu wenden, welcher dann der Direktion die erforderlichen Weisungen erteilt ⁴. Eine direkte Weisungsbefugnis gegenüber der Direktion und dem übrigen Anstaltspersonal, und zwar unter Ausschaltung des Verwaltungsrates, ist demnach als rechtswidrig abzulehnen.

1 KUVG Art. 50 Abs. II.

2 Näheres bei Maurer, SUVA, S. 13; Wolfer, S. 86 f.

3 Nach Maurer, a.a.O., ist die Kassation als ultima ratio grundsätzlich zulässig, muss sich aber auf generelle Anstaltserlasse beschränken.

4 Näheres hiezu bei Maurer, SUVA, S. 11 und S. 13.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Nach KUVG Art. 53 ist die SUVA für Grundeigentum, welches nicht unmittelbar ihrem Betrieb dient, steuerpflichtig; im übrigen ist sie steuerfrei. Da die SUVA die Versicherung nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit betreibt¹ und somit keine Gewinne anstreben darf, gibt es von der Gewinnseite her bei ihr auch kein Steuersubstrat. Die Steuerfreiheit der SUVA ist damit eine umfassende und bezieht sich grundsätzlich sowohl auf alle direkten als auch auf die indirekten Steuern; die Befreiung gilt für Einkommens- und Vermögenssteuern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene^{2,3}.

Wie bereits angedeutet, umfasst das fragliche Privileg nicht auch das Grundeigentum, das nicht unmittelbar dem Anstaltsbetrieb dient. Für die Ausscheidung zum steuerfreien Grundeigentum wird in der Praxis darauf abgestellt, ob die betreffenden Grundstücke oder Gebäude von der SUVA als Verwaltungsgebäulichkeiten benutzt werden oder nicht; Gebäude, die weitervermietet werden, sind demnach nicht steuerfrei^{4,5}. Die

1 KUVG Art. 41 Abs. II.

2 Wolfer, S. 144 f.; BB1 1977 I 803. Näheres zur Steuerbefreiung der SUVA auch bei Stadlin, S. 190 ff.

3 Die Befreiung der SUVA von der Wehrsteuerpflicht ist zudem in WStB Art. 16 Ziff. 1 vorgesehen. Vgl. hiezu Känzig, S. 163.

4 Wolfer, S. 145; Stadlin, S. 194. Die Tendenz in den Kantonen geht allerdings auf gänzliche Steuerbefreiung der SUVA für ihr Grundeigentum.

5 Streitigkeiten bezüglich der Steuerfreiheit werden vom Bundesgericht entschieden; KUVG Art. 53 Abs. III; OG Art. 116 lit. f.

Absicht des Gesetzgebers ging zweifelsohne dahin, die Steuerbefreiung ausschliesslich für das Verwaltungsvermögen der SUVA und nicht für deren Finanzvermögen zu statuieren ¹.

Zum Schluss sei noch auf KUVG Art. 53 Abs. II hingewiesen, wonach die Urkunden der SUVA, die unmittelbar für den Anstaltsbetrieb ausgestellt werden, von öffentlichen Gebühren befreit sind. Nach Stadlin ² ist dieser Gebührenbegriff des KUVG extensiv auszulegen; er umfasst auch diejenigen steuerlichen Abgaben, die gemeinhin unter dem in der Schweiz verbreiteten Namen "Gebühr" auftauchen, mit Einbezug der Gemengsteuern ³. Im Sinne einer Einschränkung der Gebührenfreiheit bestimmt aber die obige Vorschrift, dass die SUVA für diejenigen Urkunden gebührenpflichtig ist, die nicht in Ausübung einer der Anstalt obliegenden Funktion, sondern im gewöhnlichen wirtschaftlichen oder rechtlichen Verkehr errichtet werden ⁴.

1 Wolfer, S. 142.

2 S. 197.

3 Die in KUVG Art. 52 vorgesehene Portofreiheit wurde durch Art. 69 Ziff. 3 des Bundesgesetzes vom 2.10.1924 über den Postverkehr aufgehoben.

4 Blumenstein, Steuerrecht, S. 93.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

a) Rechtsbeziehungen zu den Versicherten

Das Benutzungsverhältnis der SUVA zu den Versicherten ist eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Das Versicherungsverhältnis entspricht nicht der freien Willensäußerung von Versicherungsnehmer und Versicherer; vielmehr werden die beidseitigen Rechte und Pflichten zwischen der SUVA und deren Versicherten durch das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung und durch das weitere Bundesrecht fest umschrieben. Insbesondere werden sowohl Art und Umfang der Versicherungsleistungen¹ als auch die Höhe der von den Versicherten zu erbringenden Versicherungsprämien² einseitig durch zwingende Normen des öffentlichen Rechts festgelegt³.

Die bei der SUVA versicherten Arbeitnehmer stehen unter dem sogenannten Versicherungszwang, d.h. die Unfallversicherung

1 KUVG Art. 72 ff. Vgl. diesbezüglich Ruck, VR II, S. 212; Maurer, Geschichte, S. 19.

2 KUVG Art. 106. Nach Art. 108 Abs. II fallen nur die Prämien für Nichtbetriebsunfälle zu Lasten der Versicherten.

3 Nach KUVG Art. 95 Abs. II ist der sogenannte Rentenauskauf nur im Einverständnis zwischen der Anstalt und dem Berechtigten zulässig. Aufgrund dieser übereinstimmenden Willensäußerung kann nicht auf ein privatrechtliches Versicherungsverhältnis geschlossen werden. Die Uebereinkunft bezieht sich nämlich nur auf die Art, wie die SUVA ihre Leistungen zu erbringen hat. Begründung und Inhalt des Versicherungsverhältnisses bleiben dem öffentlichen Recht vorbehalten.

ist für bestimmte Personen mit Zwangscharakter ausgestattet ¹. Die Versicherten wirken auch in keiner Weise an der Begründung des Versicherungsverhältnisses mit, denn dieses entsteht ohne weiteres kraft Gesetz. Bei der Durchführung der Unfallversicherung kann sich die SUVA den Versicherten gegenüber besonderer Machtmittel bedienen. In diesem Sinne erlässt die SUVA verbindliche Anordnungen bezüglich der zweckmässigen Behandlung des Versicherten ², dessen Unterbringung in eine Heilanstalt ³, der Wiederaufnahme der ärztlichen Behandlung ⁴ usw. Bei Zuwiderhandlung gegen die anstaltlichen Anordnungen können dem Berechtigten Rechtsnachteile erwachsen ⁵.

Trotz der ebenerwähnten übergeordneten Stellung der SUVA kommt ihr keine eigene Kriminalstrafgewalt zu; die Bestrafung der Versicherten wegen Nichtbefolgung der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten obliegt den kantonalen Behörden ⁶.

1 Maurer, SUVA, S. 8. Vgl. auch unten, Ziff. 2.

2 KUVG Art. 71 Abs. III.

3 KUVG Art. 73 Abs. III.

4 KUVG Art. 81 Abs. I.

5 Beispielsweise Kürzung oder Entzug der Versicherungsleistungen; KUVG Art. 71 Abs. III und Art. 81 Abs. I.

6 KUVG Art. 65 ter in Verbindung mit Art. 66.

b) Rechtsbeziehungen zu den Arbeitgebern

Neben den Versicherten kennt die SUVA eine zweite Gruppe von Anstaltsbenutzern, nämlich diejenige der Arbeitgeber. Die Rechtsbeziehungen zu dieser Kategorie von Benutzern werden ebenfalls abschliessend durch das Bundesrecht festgelegt und sind demnach öffentlich-rechtlicher Natur.

Die Arbeitgeber stehen gegenüber der SUVA in einem Verhältnis der Subordination. Die Anstalt bezeichnet einseitig die von der Unfallversicherung erfassten Betriebe ¹; sie nimmt für den Richter verbindlich die Einreihung der Betriebe in Gefahrenklassen und Gefahrenstufen vor ² und setzt die Prämientarife fest ^{3,4}. Die Prämien für die Betriebsunfälle sind von den Betriebsinhabern zu entrichten ⁵, obwohl diese von der SUVA keine direkten Gegenleistungen beziehen.

Die Herrschaftsrechte der SUVA gegenüber den Betriebsinhabern zeigt sich ferner in ihrer Befugnis, verbindliche Weisungen für die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten zu erteilen ⁶. Die vorsätzliche Uebertretung dieser Bestimmungen wird

1 V I zum KUVG Art. 30; nach Art. 29 wird die Zugehörigkeit von bestimmten Unternehmungen vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegt.

2 KUVG Art. 102 ff.

3 KUVG Art. 107.

4 Vgl. insbesondere Wolfer, S. 76; Giorgio, S. 265.

5 KUVG Art. 108 Abs. I.

6 KUVG Art. 65 Abs. II und Art. 65 bis Abs. IV.

von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden mit Gefängnis oder Busse bestraft ¹. Die Betriebsinhaber können schliesslich von der SUVA bei Nichterfüllung der ihnen durch das KUVG zugewiesenen Aufgaben ² mit einer Ungehorsamsstrafe belegt werden ³.

2. Der Zulassungszwang

Nach dem KUVG ist jedermann, der als Arbeitnehmer regelmässig in der Schweiz in einem bei der SUVA versicherungspflichtigen Betrieb tätig ist, ohne weiteres bei der erwähnten Anstalt versichert, gleichviel, ob diese den Betrieb kennt und von ihm Prämien erhebt oder nicht ⁴. Die Arten von Unternehmungen und Betriebe, deren Arbeitnehmer obligatorisch bei der SUVA versichert sind, wurden vom Bundesrat in der Verordnung I über die Unfallversicherung des näheren bezeichnet ⁵.

Die Zwangszugehörigkeit zur Unfallversicherung verleiht der SUVA ein mittelbar rechtliches Monopol ⁶; die Benutzung der Anstalt ist für einen bestimmten Personenkreis zwingend vorgeschrieben ⁷. Korrelat dieses Obligatoriums ist der Zulas-

1 KUVG Art. 66.

2 Vgl. insbesondere KUVG Art. 63, Art. 64, Art. 69 f. und Art. 103.

3 Wolfer, S. 154 f.

4 KUVG Art. 60 und Art. 60 bis. Giorgio, S. 259.

5 KUVG Art. 60 ter; V I zum KUVG Art. 12 ff. Die versicherten Personen werden in Art. 24 f. der erwähnten Verordnung näher umschrieben.

6 Marti, S. 167; Schwarzenbach, VR, S. 169.

7 Ruck, VR II, S. 207.

sungszwang der SUVA. Sie ist mit anderen Worten verpflichtet, mit dem einzelnen ein Versicherungsverhältnis zu begründen und diesem die im Gesetz genau umschriebenen positiven Leistungen zu gewähren. Dem bei der SUVA Versicherten steht also ein subjektives Recht auf die Anstaltsnutzung zu.

VIII. Die Haftungsverhältnisse

Das Verantwortlichkeitsgesetz gilt auch für die Haftung von mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen, die ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehen und deren Bedienstete nicht unbedingt die Stellung eines Bundesbeamten zukommt¹. In Doktrin und Praxis wird die SUVA übereinstimmend als eine derartige Institution bezeichnet². Auch nach dem Organisationsreglement unterstehen "die SUVA, die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Direktion sowie das Personal der SUVA" ausdrücklich dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes³.

Nach dem ebenerwähnten Bundesgesetz haftet somit die SUVA für den Schaden, den ihre Arbeitnehmer in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen⁴. Die Haftung

1 VG Art. 19 Abs. I.

2 Grisel, S. 425 f.; Kuhn, S. 170 f.; Müller, S. 346; Schwarzenbach, Haftung, S. 76; Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 252. Vgl. auch BB1 1956 I 1402.

3 Art. 3.

4 VG Art. 19 Abs. I lit. a. Der Umfang der Ersatzleistung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes; näheres im dritten Teil, F, III, 3.

der SUVA ist aber nur eine primäre. Soweit die Anstalt die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haftet der Bund dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag ¹. Der Bund steht also nur für einen allfälligen Ausfall bei der Schadensdeckung ein ².

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

a) Allgemeines

Die Rechtspflege im Bereich der sozialen Unfallversicherung bietet ein mannigfaltiges und verwirrendes Bild, was sich für den rechtssuchenden Bürger nicht unbedingt als vorteilhaft auswirkt ³. Für Streitigkeiten zwischen der SUVA und den Versicherten ist im allgemeinen in erster Instanz ein kantonales Versicherungsgericht und in zweiter Instanz das Eidgenössische Versicherungsgericht zuständig ⁴. Dieser eigenartige Instan-

1 VG Art. 19 Abs. I lit. a.

2 Vgl. zur Verantwortlichkeit des Anstaltsbediensteten im Innenverhältnis: VG Art. 19 Abs. I lit. a und lit. b in Verbindung mit den Artikeln 7 und 8. Siehe auch oben, D, VIII, letzter Absatz.

3 Vgl. die revidierten Rechtspflegebestimmungen gemäss UVG Art. 105 ff. UVG Art. 105 führt neu das Rechtsmittel der Einsprache ein. Vgl. Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 432 und S. 440.

4 Es handelt sich hiebei um Verwaltungsgerichte, denn sie haben Streitigkeiten aus einem Bundesverwaltungsgesetz zu entscheiden.

zenzug kommt im übrigen Bundesverwaltungsrecht nicht vor ¹. Verwaltungsbeschwerdeinstanzen im Bereiche der obligatorischen Unfallversicherung sind der Verwaltungsausschuss, die Rekurs-ausschüsse und das Bundesamt für Sozialversicherung ². Die Uebertragung gewisser Rechtsprechungsfunktionen an Verwaltungsorgane ist insbesondere im Sozialversicherungsrecht durchaus gerechtfertigt, da diese Instanzen aufgrund ihrer Sachkenntnis für eine fachgerechte und ausgeglichene Rechtsprechung Gewähr leisten ³.

Wie wir bereits festgestellt haben, sind die aus der Unfallversicherung fliessenden Rechtsbeziehungen zwischen der SUVA und den Versicherten grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur ⁴. Daraus folgt, dass sich die Anstalt zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben in der Regel der Verwaltungsverfügung bedienen muss. Wie bei den übrigen Bundesanstalten richten sich auch bei der SUVA Entstehung und Erlass derartiger Verwaltungsakte - das sogenannte Verfügungsverfahren - insbesondere nach den massgeblichen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens-gesetzes ^{5,6}.

1 Gygi, BVRP, S. 95.

2 Der Rekurs an den Bundesrat, KUVG Art. 55 Abs. IV und Art. 73 bis Abs. II, wird in diesem Zusammenhang nicht behandelt, da es sich dabei nicht um ein aus der Anstaltsnutzung her-rührendes Rechtsverhältnis handelt. Vgl. hiezu VPB 1977, Nr. 52, S. 107 ff.

3 Wolfer, S. 171.

4 Vgl. oben, VII, 1, lit. a und lit. b.

5 Näheres bei Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 436 und S. 455 ff. (§ 24 Verfügungen und andere Formen sozialver-sicherungsrechtlichen Handelns).

6 Nach UVG Art. 99 hat die Verfügung schriftlich zu erfolgen;

b) Rekurs an die Rekursausschüsse

Gegen Verfügungen der Direktion betreffend die Einreihung des Betriebs, beziehungsweise Betriebsteils in die Gefahrenklassen und Gefahrenstufen des Prämientarifs für die Betriebsunfallversicherung¹ kann der Betriebsinhaber oder sein Stellvertreter binnen dreissig Tagen beim Verwaltungsrat der SUVA Rekurs erheben². Der Verwaltungsrat hat die einlässliche Prüfung der erhobenen Rekurse auf sechs Rekursausschüsse verteilt³, von denen ein jeder sich mit bestimmten Gefahrenklassen zu befassen hat⁴. Die Entscheide der Rekursausschüsse über die Zuteilung von Betrieben in die Tarifklassen der obligatorischen Unfallversicherung können an keine andere Instanz weitergezogen werden. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass gegen diese rechtskräftigen Entscheidungen weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde⁵ noch die Beschwerde an den Bundesrat^{6,7}

sie muss begründet sein und eine Rechtsmittelbelehrung enthalten.

1 KUVG Art. 102 f.

2 KUVG Art. 44 Abs. I lit. e in Verbindung mit Art. 104 Abs. II.

3 Org Regl Art. 8.

4 Führer, S. 47. Bei den Wahlen in die Rekursausschüsse wird auf die besonderen beruflichen Kenntnisse der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder Rücksicht genommen.

5 OG Art. 129 Abs. I lit. e. VPB 1976, Nr. 48, S. 103.

6 Zu diesem Schluss gelangt man durch Auslegung von VwVG Art. 72 lit. c. Vgl. VPB 1976, Nr. 48, S. 103.

7 Die Rekursmöglichkeit an den Bundesrat gegen Beschwerdeentscheide eines Anstaltsorgans, insbesondere des Rekurs- oder des Verwaltungsausschusses, wäre zweifelsohne als eine weitgehende Einschränkung der Autonomie der SUVA zu werten. Vgl. hiezu VPB 1976, Nr. 48; VEB 1961, Nr. 58.

zugelassen ist, sondern lediglich die Aufsichtsbeschwerde, für deren Beurteilung der als Obergerichtsbehörde über die Anstalt eingesetzte Bundesrat zuständig ist ¹.

c) Beschwerde an den Verwaltungsausschuss

Gegen Verfügungen der Direktion, die sich auf die Versicherung beziehen, steht den Betroffenen binnen 30 Tagen das Recht der Beschwerde an den Verwaltungsausschuss des Verwaltungsrates zu, sofern für deren Anfechtung kein besonderes Rechtsmittel vorgesehen ist ². Gegenstand der Beschwerde kann der sachliche Inhalt der Verfügung oder die mangelnde Zuständigkeit der Direktion sein. Ueber diese Beschwerde entscheidet der Verwaltungsausschuss endgültig.

Ein Beschwerderecht steht dem Betroffenen auch in bestimmten Fällen zu, wenn die Direktion einen Regress gegen eine Person geltend macht ³. Die Direktion erlässt vor der gerichtlichen Geltendmachung des Rückgriffsrechts eine Verfügung, womit dem Betroffenen die gerichtliche Klageerhebung unter Fristansetzung für die Beschwerde an den Verwaltungsausschuss angekündigt wird. Erst nach Ablauf der Beschwerdefrist darf die gerichtliche Klage eingeleitet werden ⁴.

1 VwVG Art. 71. VPB 1976, Nr. 48, S. 104.

2 Org Regl Art. 21 Abs. I.

3 Org Regl Art. 21 Abs. II. Diese Bestimmung setzt voraus, dass die Person nach Gesetz nur für absichtliche oder grobfahrlässige Herbeiführung eines Unfalles Schadenersatzpflichtig ist; vgl. KUVG Art. 129 Abs. II.

4 Org Regl Art. 21 Abs. II 2. Satz.

d) Beschwerde an das Bundesamt für Sozialversicherung

Das Bundesamt für Sozialversicherung ist seinerseits erste Beschwerdeinstanz bezüglich der Verfügungen der SUVA über die Zugehörigkeit zur obligatorischen Versicherung¹. Der Rekurs kann vom Betriebsinhaber sowie von den Arbeitnehmern gegen die Unterstellung als auch gegen die Nichtunterstellung eines Betriebes sowie gegen den Ein- oder Ausschluss gewisser Teile eines Betriebes ergriffen werden².

Ferner kann beim Bundesamt für Sozialversicherung Verwaltungsbeschwerde gegen Verfügungen über Massnahmen zur Verhütung von Unfällen³ und Berufskrankheiten⁴ erhoben werden⁵. Das Bundesamt entscheidet auch in diesen Fällen erstinstanzlich. Gegen die Rekursentscheide des Bundesamtes kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden⁶.

Die Beschwerde an das Bundesamt für Sozialversicherung ist als verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege zu qualifizieren, da die angefochtene Verfügung der SUVA von einer übergeord-

1 KUVG Art. 60 ter Abs. II in Verbindung mit V I zur UV Art. 30 und Art. 34. Führer, S. 10 und S. 15; Gygi, BVRP, S. 95; BGE 100 V 12.

2 Führer, S. 15.

3 KUVG Art. 65.

4 KUVG Art. 65 bis.

5 V II zur UV Art. 21; V über die Verhütung von Berufskrankheiten Art. 22. Führer, S. 10; Gygi, BVRP, S. 95; BGE 100 V 199; 101 V 243; 102 V 138; VPB 1978, Nr. 102.

6 Vgl. unten, lit. f.

neten Verwaltungsbehörde überprüft wird ¹. Aus dieser Tatsache ergibt sich konsequenterweise, dass auf diesen verwaltungsin-
ternen Rechtsschutz die Bestimmungen des Verwaltungsverfah-
rensgesetzes Anwendung finden.

e) Beschwerde vor den kantonalen Instanzen

Nach KUVG Art. 120 Abs. I hat jeder Kanton ein einziges Ge-
richt als erste Instanz für die Behandlung von Versicherungs-
streitigkeiten zu bezeichnen. Das kantonale Versicherungsge-
richt entscheidet demnach über Streitigkeiten bezüglich Ver-
sicherungsleistungen, die vom Versicherungsnehmer oder von
einem Dritten geltend gemacht werden, sowie über Streitigkei-
ten bezüglich Ansprüche, die von der SUVA oder von einer Kas-
se gestützt auf das Unfallversicherungsrecht erhoben werden ².
Die kantonalen Versicherungsgerichte sind ferner zuständig
zur Beurteilung von Streitigkeiten betreffend Uebergangsent-
schädigungen im Sinne von Art. 21 der Verordnung über die
Verhütung von Berufskrankheiten sowie zur Beurteilung von
Streitigkeiten auf dem Gebiete der Prämien, insofern das Ver-
hältnis des Betriebsinhabers zur Anstalt in Frage steht ³.

1 Vgl. Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 435.

2 KUVG Art. 120 Abs. I lit. a - c. Vgl. im übrigen die unter
lit. f zitierte Judikatur. Ausgenommen hievon sind Regress-
forderungen nach KUVG Art. 100.

3 So Maurer, SUVA, S. 362.

Die Kantone haben für die Erledigung dieser Streitigkeiten einen möglichst einfachen und raschen Prozessweg vorzusehen ¹. Für die gegen die Anstalt gerichtete Beschwerde hat der in der Schweiz wohnende Kläger die Wahl zwischen dem Richter seines Wohnsitzes und demjenigen des Anstaltssitzes ².

f) Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Das Eidgenössische Versicherungsgericht beurteilt letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne der Artikel 97 und 98 Buchstaben b - h auf dem Gebiet der Sozialversicherung ³. Aufgrund dieser Bestimmung ist das Eidgenössische Versicherungsgericht einerseits Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte ^{4,5}. Die Entscheide der kantonalen Instanzen sind somit als Verfügungen im Sinne von VwVG Art. 5 zu qualifizieren ⁶. Ferner sind auch die Rekursentscheide des Bundes-

1 KUVG Art. 121 Abs. I am Anfang. BGE 104 V 211.

2 KUVG Art. 120 Abs. II.

3 OG Art. 128.

4 OG Art. 128 in Verbindung mit Art. 98 lit. g. KUVG Art. 122 ist zwar formell noch in Kraft, ist aber seit der Revision des OG vom 20.12.1968 obsolet geworden. Vgl. auch Gygi, BVRP, S. 95.

5 Vgl. beispielsweise die folgenden Bundesgerichtsentscheide: 103 V 83 ff.; 103 V 90 ff.; 104 V 36 ff.; 104 V 162 ff.; 104 V 209 ff.; 105 V 31 ff.; 105 V 209 ff.; 105 V 218 ff.; 105 V 309 ff.; 106 V 48 ff.; 106 V 112 ff.; 106 V 219 ff.; 106 V 225 ff.; 106 V 240 ff., insbesondere Erw. 1; 107 V 106 ff.; 107 V 173 ff.

6 Vgl. insbesondere Abs. 2 der erwähnten Bestimmung.

amtes für Sozialversicherung an das Eidgenössische Versicherungsgericht weiterziehbar, da es sich bei jener Instanz um eine den Departementen unterstellte Dienstabteilung der Bundesverwaltung im Sinne des Organisationsgesetzes handelt ^{1,2}.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Sitz in Luzern ³ stellt die organisatorisch selbständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichtes dar ⁴ und befasst sich demnach mit allen sozialversicherungsrechtlichen Fällen. Die sachliche Zuständigkeit bestimmt sich nach der Generalklausel von OG Art. 128, verbunden mit einem Negativkatalog von Ausnahmen ⁵. Im Übrigen richten sich Organisation und Zuständigkeit des Versicherungsgerichts sowie das Gerichtsverfahren nach den besonderen Bestimmungen des sechsten Teils des Organisationsgesetzes ⁶.

1 OG Art. 128 in Verbindung mit Art. 98 lit. c; V I zur UV Art. 35.

2 Vgl. beispielshalber: BGE 97 V 201 Erw. 1; 100 V 11 ff.; 100 V 197 ff.; 101 V 241 ff.; 102 V 137 ff.

3 OG Art. 124.

4 OG Art. 122.

5 OG Art. 129. Näheres zur Zuständigkeit des Eidgenössischen Versicherungsgerichts auch bei Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 492 ff.

6 Vgl. OG Art. 122 ff.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

Ueber Schadenersatzforderungen gegen die SUVA urteilt das Bundesgericht als einzige Instanz; die Forderung ist mittels der verwaltungsrechtlichen Klage geltend zu machen ¹.

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Die SUVA ist bekanntlich mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet; als juristische Person besitzt sie demnach sowohl die Parteifähigkeit als auch die Prozessfähigkeit ². Die SUVA kann somit in einem Streitverfahren, sei es bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis oder bei solchen aus dem Haftungsverhältnis, direkt als Partei auftreten. Im Prozess wird die SUVA in der Regel durch die eigenen Organe vertreten.

1 OG Art. 116 lit. c; VG Art. 10 Abs. I. Gemäss besonderer Auskunft der SUVA ist dieses Problem in der Praxis kaum aktuell.

2 Maurer, SUVA, S. 8.

F. Die Schweizerische Nationalbank

I. Entwicklungsgeschichte und rechtliche Grundlage

Die Kompetenz der Kantone zur Notenausgabe hatte im letzten Jahrhundert regelmässig einen Mangel an zirkulationsfähigem Geld zur Folge, was sich für die schweizerische Volkswirtschaft nachteilig auswirkte ¹. Aus diesem Grunde gewann der Gedanke, auch die Banknotenemission dem Bunde zu übertragen, immer mehr Befürworter, bis schliesslich die Verfassungsrevision von 1891 der Eidgenossenschaft das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten und anderen gleichartigen Geldzeichen einräumte ². Demnach war der Bund ermächtigt, das Banknotenmonopol entweder einer unter gesonderter Verwaltung stehenden Staatsbank oder einer zentralen Aktienbank zu übertragen ³.

Der erste Entwurf eines Staatsbankgesetzes kam in der Volksabstimmung im Jahre 1897 zu Fall, und über einen zweiten Gesetzesentwurf, der eine private Aktienbank befürwortete, konnte in den Räten keine Einigung erzielt werden ⁴. Schliesslich konnte mit dem Bundesgesetz über die Schweizerische National-

1 His, S. 707; Schmid, S. 14 f.

2 BV Art. 39 Abs. I. Schmid, S. 18 f.; Autenrieth, S. 5 f. Das Münzregal (BV Art. 38) stand schon seit der Staatsgründung nur dem Bund zu. Näheres zur Entwicklung des schweizerischen Geldwesens in: SNB-Jubiläumsschrift, S. 15 ff.

3 BV Art. 39 Abs. II. Schürmann, WVR, S. 259; Autenrieth, S. 6.

4 Salis, S. 25 ff.; His, S. 710 f.; Autenrieth, S. 7 f.; Engeli, S. 4 f.; Schmid, S. 21 f.

bank vom 6.10.1905¹ eine Kompromisslösung gefunden werden, die zwischen den in BV Art. 39 Abs. II gegebenen Varianten einer Staatsbank oder einer Privatbank ungefähr die Mitte hielt². Die Schweizerische Nationalbank, deren Errichtung in NBG Art. 1 vorgesehen war, konnte am 20.6.1907 ihre Tätigkeit in Zürich, Basel, Bern, Genf und St. Gallen aufnehmen³.

Der erste Weltkrieg brachte für die Schweiz schwere politische und wirtschaftliche Ersütterungen, weshalb sich der Bundesrat genötigt sah, währungspolitische Massnahmen zu erlassen und die Nationalbank zwecks Erhaltung der Metallreserve von der Einlösungspflicht für Banknoten zu entbinden⁴. Von Bedeutung war später die Revision des Nationalbankgesetzes von 1929, mit der der Uebergang zur Goldwährung verbunden war⁵. Das Endziel der Währungspolitik beruhte nunmehr auf der Wiederherstellung der Goldumlaufwährung mit der Verpflichtung der Nationalbank, ihre Noten wieder in Gold einzulösen⁶.

Die Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre mit ihren nochmaligen währungspolitischen Störungen veranlasste den Bundes-

1 AS 22, 47.

2 Autenrieth, S. 9 f.; Engeli, S. 5; Schmid, S. 22; Kleiner, S. 111; Nobel, Bankenrecht, S. 47; Schürmann, WVR, S. 259; derselbe, NBG, S. 19; Aubert, Nr. 149; Merz, S. 34 f.

3 Bis zu diesem Zeitpunkt existierten in der Schweiz nicht weniger als 36 Emissionsbanken; näheres bei His, S. 713.

4 Schmid, S. 23; Autenrieth, S. 13; BB1 1953 I 903.

5 AS 46, 97. BB1 1929 III 97 ff.

6 Schmid, S. 24; Autenrieth, S. 15 f.

rat, ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu treffen ¹. Neben einer Abwertung des Frankens von im Mittel 30 Prozent verfügte der Bundesrat im Jahre 1936 die Wiedereinführung des gesetzlichen Kurses der Banknoten sowie die neuerliche Aufhebung der Noteneinlöschungspflicht ², die erst seit 1930 bestanden hatte. Diese Massnahmen beruhten zunächst auf Notrecht, weshalb sich eine Anpassung von BV Art. 39 sowie eine Revision des Nationalbankgesetzes geradezu aufdrängten ³.

In der Volksabstimmung vom 15.4.1951 wurde die Revision des Artikels 39 der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen ⁴. Dem Bund wurde damit die Kompetenz übertragen, in Kriegszeiten ganz allgemein sowie in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse die Verpflichtung zur Einlösung von Banknoten und anderen gleichartigen Geldzeichen aufzuheben sowie die Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme auszusprechen ⁵. In der darauffolgenden Revision des Nationalbankgesetzes von 1953 wurde der erwähnten neuen verfassungsmässigen

1 Schmid, S. 24.

2 Bundesratsbeschluss betreffend Währungsmassnahmen vom 27.9.1936, AS 52, 741. Vgl. auch BB1 1953 I 904; SNB-Jubiläumsschrift, S. 19.

3 BB1 1953 I 901. Eine Revision des Artikels 39, der den gesetzlichen Kurs für Banknoten und gleichartigen Geldzeichen vorsah, wurde erstmals in der Volksabstimmung vom 22.5.1949 abgelehnt; BB1 1948 III 693 ff.

4 BB1 1950 I 893 ff., insbesondere 905 ff.

5 BV Art. 39 Abs. VI.

Grundlage Rechnung getragen ¹. Ferner brachte das revidierte Gesetz eine Erweiterung des Geschäftskreises der Nationalbank sowie schliesslich eine Anpassung verschiedener Bestimmungen organisatorischer und formeller Natur an die veränderten Verhältnisse ².

Die schweizerische Volkswirtschaft der fünfziger Jahre zeichnete sich durch eine Phase der Prosperität, durch zunehmende wirtschaftliche Verflechtung mit dem Ausland, durch Ertragsbilanz-Ueberschüsse sowie durch Ausweitung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs aus. Dieser völlig veränderten Situation trug das Instrumentarium der Schweizerischen Nationalbank in keiner Weise Rechnung, weshalb sich die Bundesanstalt immer wieder veranlasst sah, mit den Banken freiwillige Vereinbarungen zur Lösung der geld- und kreditpolitischen Probleme abzuschliessen ³.

Infolge der angespannten konjunkturellen Lage wurde im Jahre 1964 das Notenbankinstrumentarium durch den sogenannten Kreditbeschluss ergänzt ⁴, was dazu beitrug, den inländischen Geldkreislauf vom zusätzlichen Geldzufluss aus dem Ausland zu entlasten und die Kreditexpansion einzudämmen ⁵. Auf die

1 BB1 1953 I 901 ff.; Schmid, S. 24 f.

2 BB1 1953 I 902.

3 BB1 1978 I 775 ff.

4 Bundesbeschluss über die Bekämpfung der Teuerung durch Massnahmen auf dem Gebiet des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens vom 13.3.1964, AS 1964, 213.

5 BB1 1978 I 777; Schmid, S. 26; SNB-Jubiläumsschrift, S. 131 ff.

Vorlage zur Revision des Nationalbankgesetzes im Jahre 1969, die einen Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums vorsah ¹, sind bedauerlicherweise die beiden Kammern des Parlaments nicht eingetreten ². So kam es, dass die Nationalbank den Kampf gegen die inflationäre Geldmengenausweitung der siebziger Jahre, das Ergebnis aufeinanderfolgender Währungskrisen und enormer Kapitalbewegungen, ohne ausreichende Abwehrmassnahmen aufnehmen musste ³.

Im Jahre 1971 wurde die Nationalbank mit dem Vollzug des Bundesbeschlusses über den Schutz der Währung ⁴, der namentlich den unerwünschten Zufluss ausländischer Gelder abzuwehren hatte, betraut, und ein Jahr später wurde die Anstalt mit der Ausführung des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens ⁵, welcher der Bank die Kompetenz zur Einforderung von Mindestreserven, zur Begrenzung des Kreditzuwachses und zur Emissionskontrolle übertrug, beauftragt ⁶. Beide Erlasse wurden wiederholt verlängert ⁷. Da die erwähnten

1 BBl 1968 II 253 ff.

2 BBl 1978 I 800; SNB-Jubiläumsschrift, S. 71 und S. 135 f.

3 BBl 1978 I 777.

4 AS 1971, 1449. BBl 1971 II 837 ff.; SNB-Jubiläumsschrift, S. 138 ff.

5 AS 1972, 3068. BBl 1972 II 1541 ff.; SNB-Jubiläumsschrift, S. 147 ff.

6 BBl 1978 I 801.

7 Der Währungsbeschluss wurde in den Jahren 1974, 1977 und 1978 verlängert. Der Kreditbeschluss wurde im Jahre 1975 durch den Bundesbeschluss über Geld- und Kreditpolitik ersetzt, welcher seinerseits im Jahre 1978 durch den Bundesbeschluss über Geldpolitik abgelöst wurde. Vgl. hiezu SNB-Jubiläumsschrift, S. 139, S. 148 f. und S. 149 f.

notenbankpolitischen Instrumente zu spät eingesetzt wurden, konnten sie nur noch in begrenztem Umfang zur Bremsung der Geldmengenexpansion und zur Dämpfung der inflationären Erwartungen beitragen, weshalb in den eidgenössischen Räten der Wunsch nach Schaffung einer ordentlichen Rechtsgrundlage für geld-, kredit- und währungspolitische Massnahmen immer deutlicher wurde ¹.

Der zweite Entwurf zum Nationalbankgesetz ² wurde im Jahre 1978 von der Bundesversammlung gutgeheissen und am 1.8.1979 vom Bundesrat in Kraft gesetzt. Der revidierte Erlass, welcher sich auch auf den neuen Konjunkturartikel der Bundesverfassung ³ aus dem Jahre 1978 stützt, räumt der Nationalbank kaum neue Kompetenzen ein. Vielmehr wurden die bisherigen Massnahmen im Bereich der Mindestreserven- und der Offenmarktpolitik, die Emissionskontrolle sowie die Massnahmen zur Abwehr ausländischer Gelder in das ordentliche Recht überführt ^{4,5}.

1 BBl 1978 I 801.

2 Näheres zur Revision des Nationalbankgesetzes von 1978 in: SNB-Jubiläumsschrift, S. 153 ff.

3 BV Art. 31 quinquies. BBl 1976 III 677 ff. Vgl. ferner Schürmann, WVR, S. 262 f.; SNB-Jubiläumsschrift, S. 72 f. und S. 116.

4 Von der Möglichkeit der Kreditbegrenzung wurde in der Revisionsvorlage zum Nationalbankgesetz verzichtet.

5 Nach der SNB-Jubiläumsschrift, S. 153, beruht das neue Notenbankinstrumentarium konzeptionell auf den Notrechtserlassen der sechziger und siebziger Jahre.

II. Zweck und Aufgaben

1. Die Hauptaufgaben

Einleitend sei festgehalten, dass der Aufgabenkatalog der Nationalbank diese zur grundsätzlichen Verfolgung öffentlicher Interessen verpflichtet, weshalb es nicht oberstes Ziel der Bank sein kann, ihren Tätigkeitsbereich auf Gewinnmaximierung auszurichten ¹.

Die Nationalbank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen ². Die Nationalbank hat somit sämtliche ihr "zustehenden Befugnisse zur Sicherstellung einer den jeweiligen wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechenden Geldversorgung" einzusetzen ³, wobei jederzeit die Geldversorgung im ganzen Land gewährleistet werden soll ⁴. Eine weitere Aufgabe, nämlich die Erleichterung des Zahlungsverkehrs, umfasst rein technische Vorkehrungen, welche sich hauptsächlich auf die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs beziehen ⁵.

-
- 1 Näheres hiezu bei Merz, S. 26 ff. Vgl. auch Schürmann, WVR, S. 272; Kleiner, S. 128; SNB-Jubiläumsschrift, S. 113.
 - 2 NBG Art. 2 Abs. I, gestützt auf BV Art. 39 Abs. III. Näheres bei Kleiner, S. 117 f.; Schürmann, WVR, S. 259 ff.; derselbe, NBG, S. 21 ff.
 - 3 Schürmann, NBG, S. 21.
 - 4 Schürmann, WVR, S. 262.
 - 5 Schürmann, NBG, S. 22. Vgl. auch SNB-Jubiläumsschrift, S. 287 ff.

Die Verwirklichung dieses Zieles durch die Nationalbank erfolgt mittels der Besorgung des Giro-, Abrechnungs- und Inkassoverkehrs sowie durch die Eröffnung eines Korrespondenten-netzes im In- und Ausland ¹.

Seit der Nachkriegszeit ist insbesondere die Kredit- und die Währungspolitik in den Vordergrund der Hauptaufgaben der Nationalbank gerückt ². Während sich die Kreditpolitik vor allem auf Massnahmen bezieht, welche direkt den binnenwirtschaftlichen Geld- und Kapitalmarkt betreffen, dient die Währungspolitik der Beeinflussung der aussenwirtschaftlichen monetären Beziehungen ³.

Nach dem Nationalbankgesetz ist die Notenbankpolitik, die den Gesamtinteressen des Landes zu dienen hat, mit der übrigen Konjunkturpolitik des Bundes zu koordinieren ⁴. Bundesrat und Direktion der Nationalbank haben sich somit vor Entscheidungen von wesentlicher konjunkturpolitischer und monetärer Bedeutung laufend gegenseitig zu orientieren, wobei sie ihre Massnahmen aufeinander abzustimmen haben ⁵.

1 NBG Art. 14 Ziff. 7 und Ziff. 8. Schürmann, NBG, S. 22.

2 BB1 1950 I 905.

3 Schürmann, NBG, S. 22 f.

4 NBG Art. 2 Abs. II. BB1 1978 I 828; Schürmann, NBG, S. 23 f.

5 NBG Art. 2 Abs. II. Näheres unten, III, 2, b.

2. Das Notenbankinstrumentarium

Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages bedient sich die Nationalbank eines Instrumentariums, welches durch die Revision des Nationalbankgesetzes von 1978 den veränderten volkswirtschaftlichen Verhältnissen angepasst wurde¹. In diesem Sinn steht der Nationalbank die Diskontierung von Wertpapieren² und die Lombardierung von Wertpapieren oder Gold³, ferner das Offenmarkt-⁴ sowie auch das Devisengeschäft⁵ zu. Bei den ebenerwähnten Tätigkeiten handelt es sich um die Gruppe der "klassischen Notenbankgeschäfte"⁶, die sich, wie wir feststellen werden, auf Grundlage des Privatrechts abwickeln⁷.

Die Gruppe der "geldpolitischen Massnahmen" umfasst neu öffentlich-rechtliche Vorkehren, die der Sicherung des inneren Geldwertes dienen⁸. Die Nationalbank ist demnach berechtigt, von den Geschäftsbanken Mindestreserven einzufordern⁹ sowie

1 In der vorliegenden Arbeit kann nicht näher auf die einzelnen Notenbankgeschäfte eingetreten werden. Diesbezüglich sei auf die einschlägige volkswirtschaftliche Literatur verwiesen.

2 NBG Art. 14 Ziff. 1.

3 NBG Art. 14 Ziff. 4.

4 NBG Art. 14 Ziff. 2, Ziff. 2 bis und Ziff. 9.

5 NBG Art. 14 Ziff. 3 und Ziff. 14.

6 Schürmann, WVR, S. 265.

7 Vgl. unten, VII, 1, b. Merz, S. 176 ff., spricht in diesem Zusammenhang von rechtsgeschäftlichen Instrumenten.

8 Schürmann, WVR, S. 267.

9 NBG Art. 16 a ff.; Verordnung über die Mindestreserven der Banken vom 11.7.1979, SR 951.131.

den Gesamtbetrag für die Emissionen festzusetzen, die in einem bestimmten Zeitraum bewilligt werden ¹.

Die Gruppe der "Massnahmen zum Schutze der Währung" ist darauf ausgerichtet, den Aussenwert der Schweizer Währung zu festigen ². In diesem Sinne obliegt der Nationalbank der Vollzug der Massnahmen gegen einen übermässigen Zufluss von Geldern aus dem Ausland ^{3,4,5}.

3. Die Notenemission

Der Bund besitzt das Banknotenmonopol ⁶, dessen Ausübung gemäss Bundesverfassung einem monopolistischen Unternehmen, näm-

1 NBG Art. 16 g f.; Verordnung über die Emissionskontrolle vom 11.7.1979, SR 951.141.

2 Schürmann, WVR, S. 268.

3 NBG Art. 16 i; Verordnung über Gelder aus dem Ausland vom 11.7.1979, SR 951.151.

4 Da bis zur Revision des Nationalbankgesetzes von 1979 das Notenbankinstrumentarium in der Schweiz nur schwach ausgebaut war, versuchte die Nationalbank, die Geschäftsbanken mit sogenannten Gentlemen's Agreements zur freiwilligen Zusammenarbeit zu gewinnen. Schmid, S. 25 f.; Schürmann, WVR, S. 264; Merz, S. 45 ff.; SNB-Jubiläumsschrift, S. 127 ff.

5 Näheres zum Notenbankinstrumentarium bei Kleiner, S. 118 ff., insbesondere S. 120 ff.; Schürmann, WVR, S. 263 ff., insbesondere S. 265 ff.; derselbe, NBG, Kommentar zu Art. 14 und zu Art. 16 a - 16 k; Merz, S. 162 ff.; SNB-Jubiläumsschrift, S. 156 ff.

Vgl. schliesslich zur Geld-, Kredit- und Kapitalmarktpolitik der Nationalbank: SNB-Jubiläumsschrift, S. 163 ff.; ferner zur Währungspolitik der Nationalbank: SNB-Jubiläumsschrift, S. 217 ff.

6 BV Art. 39 Abs. I. Vgl. Marti, S. 169; Schürmann, NBG, S. 14; Aubert, Nr. 132 und Nr. 161.

lich der Nationalbank, übertragen wurde ¹. Das Notenprivileg wird der Nationalbank jeweils für die Dauer von zwanzig Jahren erteilt, wobei die Erneuerung durch Beschluss der Bundesversammlung erfolgt ².

Die Nationalbank untersteht der Berechtigung und Verpflichtung, Banknoten nach Bedürfnis des Verkehrs unter den durch das Gesetz aufgestellten Bedingungen auszugeben ³. Die Nationalbank ist ferner grundsätzlich verpflichtet, ihre Noten zum Nennwert nach ihrer Wahl in schweizerischen Goldmünzen oder in Goldbarren zum gesetzlichen Münzfuss einzulösen ⁴. Damit ist die schweizerische Währung grundsätzlich als Goldkernwährung definiert, und die Banknoten stellen unter derartigen Umständen keine gesetzlichen Zahlungsmittel dar ⁵. In Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse kann allerdings der Bundesrat die Verpflichtung der Nationalbank zur Einlösung ihrer Noten aufheben und die Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen; die Bank-

1 BV Art. 39 Abs. II; NBG Art. 1 Abs. I. Näheres bei Kleiner, S. 111 f.

2 NBG Art. 66 Abs. I. Vgl. den Bundesbeschluss vom 16.12.1976 über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der Schweizerischen Nationalbank zur Ausgabe von Banknoten; BBl 1976 III 1555.

3 NBG Art. 17. Näheres bei Schürmann, NBG, S. 114 ff.

4 NBG Art. 21 Abs. I; BV Art. 39 Abs. VI.

5 So ausdrücklich Merz, S. 9.

noten haben alsdann gesetzlichen Kurs und sind von jedermann unbeschränkt als Zahlung anzunehmen ^{1,2,3}.

4. Die Tätigkeit für den Bund

Die Nationalbank besorgt die ihr vom Bund übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des Geldverkehrs, des Münzwesens, der Verwaltung von Geldern und Wertschriften, der Anlage von Staats-

-
- 1 NBG Art. 22; BV Art. 39 Abs. VI am Schluss. Gegenwärtig ist die Einlösungspflicht der Nationalbank aufgrund des Bundesratsbeschlusses betreffend den gesetzlichen Kurs der Banknoten und die Aufhebung ihrer Einlösung in Gold vom 29.6.1954 sistiert; SR 951.171. Allerdings gilt die Aufhebung der Banknoteneinlösung in Gold ununterbrochen seit 1936, und zwar anfänglich gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 27.9.1936 betreffend Währungsmassnahmen; AS 52, 741.
 - 2 Nach der Konzeption des NBG (Artikel 20 und 21) ist also die Banknote ein Ersatz für Gold, ein Geldsurrogat. Gemäss dieser grundsätzlichen Regelung ist die Banknote als Wertpapier zu qualifizieren, weil in ihr Rechte (vorbehaltlose Annahmepflicht der Nationalbank und der eidgenössischen öffentlichen Kassen, Einlösungspflicht in Goldbarren und Goldmünzen) verkörpert sind.
Wie wir festgehalten haben, ist aber seit 1936 die Nationalbank von der Einlösungspflicht für ihre Banknoten enthoben und es wurde gleichzeitig die Rechtsverbindlichkeit für ihre Annahme verfügt. Die Banknoten verkünden somit in diesen "Zeiten gestörter Währungsverhältnisse" keine Pflicht der Nationalbank zu einer Leistung (vgl. NBG Art. 22). Die Banknoten sind daher ihrer Natur nach nicht mehr Wertpapiere, sondern Zahlungsmittel mit gesetzlichem Kurs und insofern Geld. Näheres hiezu bei Schürmann, NBG, S. 116 f., S. 124 ff. und S. 128 ff.; ferner: SNB-Jubiläumsschrift, S. 119. Vgl. auch Rolf H. Weber, Das Geld in einem sich wandelnden Vermögensrecht, in: ZSR NF 100 (1981), S. 165 ff., insbesondere S. 168 ff.
 - 3 Vgl. zur Ausgabe, Deckung, Einlösung und zum Rückruf der Banknoten NBG Art. 17 ff.

geldern, der Staatsschuldenverwaltung und der Begebung von Anleihen¹. In diesem Sinne kann die Nationalbank zu Recht als "Bankier des Bundes" bezeichnet werden². Diese Obliegenheiten zugunsten des Bundes werden in concreto in NBG Art. 15 bestätigt, so beispielsweise die Durchführung des Zahlungsverkehrs, die Titilverwaltung, die Führung des eidgenössischen Schuldbuchs³ sowie die Mitwirkung bei der Anlage eidgenössischer Staatsgelder, bei der Begebung von Bundesanleihen und beim Münzdienst⁴. Die Nationalbank übt ihre Tätigkeit für Rechnung des Bundes unentgeltlich aus⁵.

5. Weitere Aufgaben

Der Vollständigkeit halber sei noch auf eine Reihe von Aufgaben der Nationalbank hingewiesen, die nicht zu deren konjunkturpolitischen Massnahmen zu zählen sind. Es handelt sich dabei insbesondere um die Annahme von Geldern in unverzinslicher Rechnung, die Besorgung des Giro-, Abrechnungs- und Inkassover-

1 NBG Art. 2 Abs. III. Näheres zur Tätigkeit der Nationalbank zugunsten des Bundes in: SNB-Jubiläumsschrift, S. 301 ff.; vgl. auch Kleiner, S. 125 f.

2 Schürmann, NBG, S. 24.

3 Näheres in NBG Art. 15 Abs. I. Vgl. ferner: Bundesgesetz über das eidgenössische Schuldbuch vom 21.9.1939, SR 612.1; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über das eidgenössische Schuldbuch vom 28.12.1939, SR 612.11. Vgl. auch SNB-Jubiläumsschrift, S. 126 und S. 306; Kleiner, S. 126; Schürmann, NBG, S. 52.

4 NBG Art. 15 Abs. II und Art. 14 Ziff. 13. Vgl. ferner die Münzverordnung vom 1.4.1971, SR 941.101.

5 NBG Art. 15 Abs. I am Schluss.

kehrs, den An- und Verkauf von Gold und Silber für fremde Rechnung, die Ausgabe von Goldzertifikaten, die Aufbewahrung und Verwaltung von Wertschriften und Wertgegenständen usw.¹.

III. Die personellen Anstaltsmittel

1. Die Anstaltsorganisation

a) Generalversammlung

NBG Art. 29 ff. regelt zunächst das Teilnahmerecht, die Einberufung und die Durchführung der Generalversammlung. Diese Verfahrensnormen entsprechen teils den Statuten einer Aktiengesellschaft, teils den Bestimmungen des Obligationenrechts.

Zur Teilnahme an der Generalversammlung ist jeder im Aktienbuch eingetragene Aktionär oder ein von ihm gehörig bevollmächtigter anderer Aktionär berechtigt². Zur Eintragung ins Aktienbuch oder zur Zeichnung neuer Aktien werden nur Schweizer Bürger und schweizerische öffentlich-rechtliche Körperschaften und juristische Personen, deren Hauptniederlassung sich in der Schweiz befindet, zugelassen³.

1 NBG Art. 14 Ziff. 6, Ziff. 7 und Ziff. 10 - 12.

2 NBG Art. 29 Abs. I. Vgl. auch NBG Art. 9 Abs. I.

3 NBG Art. 7.

Die ordentliche Generalversammlung findet alljährlich, spätestens aber im April, statt ¹. Die Generalversammlung fasst ihre Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktienstimmen ²; sie ist beschlussfähig, sobald mindestens 30 Aktionäre anwesend sind, die zusammen 10000 Aktien vertreten ³.

Zu den wichtigsten Befugnissen der Generalversammlung, die im Nationalbankgesetz abschliessend aufgezählt sind, gehört einmal die Abnahme des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Reingewinns ⁴. Des weiteren obliegt der Generalversammlung: Die Wahl von fünfzehn Mitgliedern des Bankrates sowie der Revisionskommission ⁵, Beschlussfassung über Erhöhung des Grundkapitals ⁶, Antragstellung an den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung betreffend Abänderung des Nationalbankgesetzes sowie Beschlussfassung über Fortdauer oder Auflösung der Gesellschaft ^{7,8}. Dieses Organ beschliesst auch über jene Ange-

1 NBG Art. 37 Abs. I.

2 NBG Art. 36; vorbehalten bleibt Art. 39.

3 NBG Art. 34 Abs. I.

4 NBG Art. 37 Abs. I. Nach Abs. II gilt die stillschweigende Abnahme der Rechnung als Entlastung der mit der Verwaltung beauftragten Gesellschaftsorgane.

5 NBG Art. 38 Ziff. 1 und Ziff. 2.

6 NBG Art. 38 Ziff. 4 in Verbindung mit Art. 6 Abs. I. Vorbehalten bleibt die Genehmigung durch die Bundesversammlung.

7 NBG Art. 38 Ziff. 5 und Ziff. 6.

8 Bei den Befugnissen gemäss NBG Art. 38 Ziff. 4 - 6 ist eine qualifizierte Anwesenheit erforderlich; NBG Art. 39 Abs. I.

legenheiten, die ihm der Bankrat von sich aus zum Entscheid vorlegt ¹. Im übrigen können wir der obigen Aufzählung entnehmen, dass die Generalversammlung keine eigentlichen notenbankpolitischen Kompetenzen hat.

Ueber Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, können grundsätzlich keine Beschlüsse gefasst werden ². Ein weiterer Kompetenzbereich kommt jedoch der ausserordentlichen Generalversammlung zu; diese kann nämlich über jedes beliebige Traktandum, welches den Zweck ihrer Einberufung darstellt, Beschluss fassen, sofern bestimmte formelle Erfordernisse erfüllt sind ³.

b) Bankrat

Der Bankrat besteht aus vierzig, für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählten Mitgliedern, von denen fünfzehn durch die Generalversammlung der Aktionäre und fünfundzwanzig durch den Bundesrat zu ernennen sind ⁴. Trotz des verschiedenen Wahlorgans sind die Bankräte einander gleichgestellt ⁵. Im Bankrat sollen die verschiedenen Wirtschaftskreise und die einzelnen Landesteile zur Vertretung gelangen ⁶; die Eigenschaft als

1 NBG Art. 38 Ziff. 3.

2 NBG Art. 30 Abs. IV.

3 NBG Art. 37 Abs. V und Art. 38 Ziff. 3. Näheres bei Engeli, S. 25 ff.; vgl. ferner Kleiner, S. 114.

4 NBG Art. 40 1. Satz.

5 Engeli, S. 27; Autenrieth, S. 44.

6 NBG Art. 41.

Aktionär der Nationalbank ist für die Wahl in den Bankrat belanglos¹.

Der Geschäftskreis des Bankrates zeigt, dass dieser organisatorisch mit dem Verwaltungsrat einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft verglichen werden kann, wobei in funktioneller Hinsicht eine Aehnlichkeit zum Aufsichtsrat des deutschen Aktienrechts nicht zu leugnen ist. In diesem Sinn steht dem Bankrat vorerst die generelle Kompetenz zur Beaufsichtigung des Geschäftsganges und der Geschäftsführung der Nationalbank zu. Zu diesem Zwecke wird der Rat anlässlich seiner vierteljährlichen Sitzungen eingehend über die Wirtschafts- und Währungslage sowie über die Politik der Nationalbank orientiert².

Daneben werden im Nationalbankgesetz einige spezielle Aufgaben des Bankrates beispielshalber aufgeführt: Wahl von Anstaltsorganen und Aufstellung von Wahlvorschlägen, Prüfung und Bereinigung von Reglementen, Geschäftsberichten und Jahresrechnungen, Beschlussfassung über die Errichtung und Aufhebung von Zweiganstalten und Agenturen, Rückruf von Notenabschnitten, Notentypen und Notenserien, Feststellung der Anträge an die Generalversammlung, Beschlussfassung über höhere Taxationen der Kreditfähigkeit von Kunden, Genehmigung von Liegenschaftskäufen und von betrieblichen Investitionen usw.. Hinsichtlich der weiteren Aufsichts- und Geschäftsführungs-

1 NBG Art. 42 Abs. II.

2 SNB-Jubiläumsschrift, S. 313.

kompetenzen des Bankrates kann auf die entsprechende Bestimmung des Nationalbankgesetzes verwiesen werden ¹.

Wir können zusammenfassend festhalten, dass der Bankrat als Organ für Aufsicht und Kontrolle betrachtet werden kann, wobei ihm allerdings auch bedeutende Oberleitungsfunktionen zukommen; im Vergleich zum rein privatrechtlichen Aufsichts- oder Verwaltungsrat ist jedoch der Funktionsbereich des Bankrates ziemlich eingeschränkt ².

c) Bankausschuss

Der Bankausschuss, dessen Amtsdauer vier Jahre beträgt, besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Bankrates sowie aus acht weiteren Mitgliedern, die durch den Bankrat ernannt werden ³. Der Bankausschuss übt als Delegation des Bankrates die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle über die Leitung der Bank aus ⁴. Diesem Organ obliegt die Vorberatung aller vom Bankrat zu behandelnden Geschäfte; es begutachtet die Festsetzung des offiziellen Diskont- und Lombardsatzes und genehmigt die nach Reglement in seine Kompetenz fallenden Kredittaxationen und Verwaltungsausgaben ⁵. Dem Bankausschuss stehen auch

1 Vgl. hiezu NBG Art. 43 Abs. I. Siehe ferner Engeli, S. 27 f.; Kleiner, S. 114 f.

2 Vgl. Kleiner, S. 114.

3 NBG Art. 48 Abs. I und Abs. II.

4 NBG Art. 48 Abs. I.

5 NBG Art. 49 Abs. I und Abs. III.

verschiedene Rechte im Personalsektor zu ¹. Im übrigen entscheidet er nach der Generalklausel von NBG Art. 49 Abs. II über alle Angelegenheiten, die das Nationalbankgesetz nicht einem anderen Gesellschaftsorgan zuweist ².

d) Lokalkomitees

Nach dem Nationalbankgesetz umfassen die bei den Sitzen und Zweiganstalten bestehenden Lokalkomitees drei Mitglieder, die vom Bundesrat vorzugsweise aus Wirtschaftskreisen ihres Gebietes für eine Amtsdauer von vier Jahren ernannt werden ³. Den Komitees obliegt insbesondere die Begutachtung der Kredittaxationen und die periodische Prüfung der diskontierten Wechsel und Lombardvorschüsse ihres Sitzes oder ihrer Zweiganstalt. In Fragen über die Wirtschaftslage und die Auswirkungen der Notenbankpolitik halten sie mit dem Direktor Aussprachen ⁴.

e) Revisionskommission

Die Revisionskommission entspricht der Kontrollstelle bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ⁵. Sie besteht aus drei

1 NBG Art. 49 Abs. IV und Abs. V.

2 Vgl. auch Engeli, S. 28; Kleiner, S. 115.

3 NBG Art. 50 Abs. I.

4 NBG Art. 50 Abs. I bis.

5 Schürmann, NBG, S. 163. OR Art. 727 - Art. 731 sind sinngemäss anwendbar.

Mitgliedern und drei Ersatzmännern, die sämtliche von der Generalversammlung gewählt werden ¹.

Die Prüfungspflicht der Revisionskommission ist überwiegend eine formelle und hat weitgehend kalkulatorisch-buchhalterischen Charakter. In diesem Sinn prüft die Revisionskommission die Jahresrechnung und die Bilanz und erstattet der Generalversammlung über ihren Befund einen schriftlichen Bericht, der dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht wird ². Sie kann zu diesem Zweck jederzeit in den gesamten Geschäftsbetrieb Einsicht nehmen ³. Die Kontrollstelle hat allerdings lediglich die Einhaltung der die Rechnungsablage betreffenden gesetzlichen Vorschriften zu prüfen ⁴. Ihrer Prüfung unterliegt nicht die Geschäftsführung schlechthin, denn die Revisionskommission ist kein Aufsichtsorgan, wie etwa der deutsche Aufsichtsrat ^{5,6}.

f) Direktorium

Das Direktorium setzt sich aus drei Mitgliedern zusammen, die vom Bundesrat für eine Amtsdauer von sechs Jahren ernannt werden ⁷. Beim Direktorium handelt es sich um die oberste ge-

1 NBG Art. 51 Abs. I.

2 NBG Art. 51 Abs. II.

3 NBG Art. 51 Abs. III.

4 Schürmann, NBG, S. 163.

5 Schürmann, NBG, S. 163.

6 Die Nationalbank verfügt ferner aufgrund ihres Organisationsstatutes über ein bankinternes Inspektorat.

7 NBG Art. 53 Abs. I und Abs. II.

schäftsleitende und ausführende Behörde, der grundsätzlich die Verwirklichung der Aufgaben und Zwecke der Nationalbank obliegt ¹. Das Direktorium vertritt die Schweizerische Nationalbank nach aussen ². Ihm stehen ausserdem bedeutende konjunktur- und wirtschaftspolitische Befugnisse (Bestimmung des offiziellen Diskontsatzes, des Lombardsatzes, der Mindestreserven, des Gesamtbetrages für die zu bewilligenden Emissionen und der Ausführungsvorschriften zur Abwehr von Geldern aus dem Ausland) ³ sowie verschiedene Kompetenzen im Personalbereich zu ⁴. Ferner hat das Direktorium die Orientierungs- und Koordinationsaufgaben im Sinne von NBG Art. 2 Abs. II wahrzunehmen. Im übrigen sind die Kompetenzen des Direktoriums in einer vom Bankrat erlassenen und vom Bundesrat genehmigten Geschäftsordnung näher geregelt.

Aufgrund seiner Fachkenntnisse und seines Aufgabenbereiches wird das Direktorium zu Recht "die Spitze der technischen Organisation" der Nationalbank genannt ⁵. Dieses Organ ist in drei Departemente eingeteilt ⁶. Die Departemente in Zürich leiten das Diskont-, Devisen- und Lombardgeschäft, den Giro-

1 NBG Art. 52 Abs. I. Nach Schürmann, NBG, S. 165, stellt der gesetzliche Rahmen zugleich die Beschränkung der Kompetenzen des Direktoriums dar.

2 NBG Art. 52 Abs. IV. Die Repräsentation wird vom Präsidenten des Direktoriums wahrgenommen.

3 NBG Art. 52 Abs. I 3. Satz.

4 NBG Art. 52 Abs. II - IV.

5 Engeli, S. 28. Näheres auch bei Schürmann, NBG, S. 164 ff.

6 NBG Art. 3 Abs. III.

verkehr, die volkswirtschaftlichen Studien, das Rechts- und Personalwesen und die Kontrolle. Dem Departement in Bern steht die Notenemission zu, es verwaltet das Gold und die Barvorräte und besorgt den Geschäftsverkehr mit der Bundesverwaltung, den Bundesbahnen und den PTT-Betrieben ¹.

Wie den obigen Ausführungen zu entnehmen ist, üben die Mitglieder des Direktoriums eine Doppelfunktion aus. Sie sind einerseits als Angehörige einer Kollegialbehörde gemeinsam für die Leitung des Noteninstituts verantwortlich, andererseits ist jedes Mitglied zugleich Chef eines Departements und vertritt demnach die Belange seines Departementes im Direktorium. Zusätzliche Koordinations- und Aufsichtsfunktionen kommen dem Präsidenten des Direktoriums zu, indem er insbesondere den Verkehr des Direktoriums mit den übrigen Nationalbank-Organen leitet sowie über den Vollzug der Beschlüsse des Bankrates, des Bankausschusses und des Direktoriums wacht ².

g) Lokaldirektionen

Für die Leitung der Zweiganstalten wird vom Bundesrat für eine Amtsdauer von sechs Jahren je ein Lokaldirektor ernannt ³. Diesem ist die verantwortliche Leitung und Geschäftsführung der Zweiganstalt nach Massgabe der Weisungen des Direktoriums und der Reglemente übertragen ⁴.

1 NBG Art. 53 Abs. IV. Vgl. hiezu SNB-Jubiläumsschrift, S. 316 ff.

2 Näheres hiezu in: SNB-Jubiläumsschrift, S. 315.

3 NBG Art. 54 Abs. I.

4 NBG Art. 54 Abs. II.

2. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

a) Bundesversammlung

Die Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Nationalbank durch die Bundesversammlung ist gering ¹. So bedarf einerseits die Beschlussfassung der Generalversammlung über Erhöhung des Grundkapitals einer ausdrücklichen Genehmigung durch die Bundesversammlung, die überdies festsetzt, wie das neue Kapital aufgebracht werden soll ². Ausserdem steht ihr die Erneuerung des Privilegiums für die Notenausgabe ³ sowie die Beschlussfassung über die Uebernahme der Nationalbank durch den Bund zu ⁴. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch auf Art. 3 des Münzgesetzes ⁵ hingewiesen; demnach entscheidet die Bundesversammlung über die Behandlung von Gewinnen und Verlusten, die bei Aenderungen der Goldparität des Frankens auf den Gold- und Devisenbeständen der Schweizerischen Nationalbank entstehen.

b) Bundesrat

Bedeutend sind die Mitwirkungsrechte des Bundesrates, der infolge seiner Wahlkompetenzen (Bankrat, Direktorium, Lokal-

-
- 1 Selbstverständlich ist das Parlament berechtigt, seine Mitwirkung aufgrund einer entsprechenden Gesetzesrevision auszubauen.
 - 2 NBG Art. 63 Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. I.
 - 3 NBG Art. 66 Abs. I.
 - 4 NBG Art. 66 Abs. II und Abs. III.
 - 5 Bundesgesetz über das Münzwesen vom 18.12.1970, SR 941.10.

direktionen) ¹ sowie seiner übrigen Verwaltungskompetenzen (Genehmigung der vom Bankrat erlassenen Reglemente, von Geschäftsbericht und Jahresrechnung, Zuweisung des Reingewinns an die Kantone) ² eindeutig eine Organfunktion erfüllt und dadurch eine tatsächliche Einflussmöglichkeit auf die administrative Selbständigkeit der Anstalt hat. Ferner wirkt der Bundesrat bei der Notenemission sowie beim Rückzug von Notenabschnitten, Notentypen und Notenserien mit; er kann die Nationalbank von der Verpflichtung zur Einlösung ihrer Noten aufheben und die Rechtsverbindlichkeit zu deren Annahme aussprechen ³. Der Bundesrat erstattet über die Tätigkeit der Nationalbank der Bundesversammlung jährlich einen Bericht ⁴,

Von praktischer Bedeutung ist die in NBG Art. 2 Abs. II statuierte Verpflichtung des Bundesrates zur Zusammenarbeit mit der Nationalbank auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik. In diesem Sinn unterrichten sich nach der erwähnten Bestimmung Bundesrat und Nationalbank vor Entscheidungen von wesentlicher konjunkturpolitischer und monetärer Bedeutung über ihre Absichten und stimmen ihre Massnahmen aufeinander ab ⁵. Es ist

1 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. a und lit. b in Verbindung mit Art. 40 - 42 und Art. 53 f.

2 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. g - i in Verbindung mit Art. 25 Abs. III, Art. 27 Abs. IV und Art. 61.

3 Vgl. die entsprechenden Kompetenzbestimmungen des Nationalbankgesetzes, insbesondere Art. 63 Ziff. 2 lit. d - f in Verbindung mit den Artikeln 18, 22 und 24.

4 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. k.

5 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. II.

unbestritten, dass der Einsatz sämtlicher konjunkturpolitischen Instrumente im Interesse ihrer Wirksamkeit koordiniert erfolgen muss ¹, weshalb eben die staatliche Wirtschaftspolitik, insbesondere die Fiskalpolitik, und die Notenbankpolitik aufeinander abgestimmt werden sollen ². An einer klaren Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Nationalbank wird aber festgehalten; keiner der ebenerwähnten Behörden steht gegenüber der andern ein Weisungsrecht zu ³.

Der Vollständigkeit halber sei schliesslich auf die Befugnis des Bundesrates hingewiesen, wonach dieser bestimmte geld- und währungspolitische Massnahmen erlassen kann, deren Durchführung die Nationalbank besorgt ⁴.

c) Eidgenössisches Finanzdepartement

Die Mitwirkung des Finanzdepartementes beschränkt sich auf die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren im Sinne von NBG Art. 65 d, wobei das Departement für die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen nach den Artikeln 65 a, 65 b und 65 c des besagten Erlasses zuständig ist ^{5,6}.

1 Merz, S. 43.

2 Schürmann, NBG, S. 24; BB1 1968 II 298.

3 Näheres hiezu bei Schürmann, a.a.O., S. 23 f.; Merz, S. 43. Vgl. auch BB1 1978 I 828 f.; 1968 II 298 f.

4 NBG Art. 16 g f.: Emissionskontrolle; NBG Art. 16 i: Gelder aus dem Ausland.

5 Vgl. Schürmann, NBG, S. 183 ff., insbesondere S. 187; Merz, S. 42.

6 Gemäss NBG Art. 16 i Abs. III kann unseres Erachtens der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement auch zur

3. Das Anstaltspersonal

a) Allgemeines; rechtliche Grundlage

Das Personal der Nationalbank fällt nicht unter das Bundesrecht über das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten der allgemeinen Staatsverwaltung¹. Auf das Dienstverhältnis des Nationalbankpersonals finden die entsprechenden Bestimmungen des Nationalbankgesetzes² sowie die einschlägigen bankinternen Reglemente und Dienstordnungen³ Anwendung. Die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts sind auf das Dienstverhältnis ergänzend anwendbar. Ferner sind die Mitglieder der Bankbehörden sowie die Beamten und Angestellten der Nationalbank der Bundesgesetzgebung über die zivilrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten unterstellt⁴.

b) Beamten- und Angestelltenverhältnis

Die Bediensteten der Nationalbank gliedern sich in auf unbestimmte Zeit gewählte Beamte sowie in provisorisch, vorüberge-

Teilnahme bei Ueberwachung und Vollzug von Währungsmassnahmen im Sinne von NBG Art. 16 i beiziehen.

1 Kern, S. 27; BB1 1924 III 40 f.

2 Art. 55 ff.

3 Vgl. insbesondere: Reglement vom 25.4.1979 über das Dienstverhältnis der Mitglieder des Direktoriums, ihrer Stellvertreter und der Direktoren der Zweiganstalten der SNB; Dienstordnung für das Personal der SNB vom 1.1.1979.

4 NBG Art. 59.

hend oder für Teilzeitarbeit beschäftigte Angestellte ¹. Dieser Unterscheidung kommt allerdings keine wesentliche rechts-erhebliche Bedeutung zu ². Insbesondere ist der Ausdruck "Beamte" nicht im juristischen Sinne, sondern nach dem im Bankwesen üblichen Sprachgebrauch zu verstehen ³.

Die Beamten und Angestellten der Nationalbank müssen in der Schweiz niedergelassene Schweizerbürger sein ⁴. Die Mitglieder des Direktoriums, ihre Stellvertreter sowie die Direktoren der Zweiganstalten werden vom Bundesrat für eine Amtsdauer von sechs Jahren ernannt ⁵. Die Vorschläge für die Wahl obiger Beamten werden vom Bankausschuss zuhanden des Bundesrates eingereicht ⁶. Die Abteilungsdirektoren, Abteilungsvorsteher, Prokuristen und Handlungsbevollmächtigten der Bank werden vom Bankausschuss ernannt ⁷. Das Direktorium seinerseits wählt die übrigen Beamten und Angestellten der Sitze; es ist den Bediensteten der Sitze sowie den Lokaldirektoren unmittelbar vorge-setzte Stelle ⁸. Das Personal der Zweiganstalten, welches

1 Vgl. SNB-Jubiläumsschrift, S. 322.

2 Nach Engeli, S. 66, üben die Beamten im allgemeinen die verantwortungsvollere und besser besoldete Tätigkeit aus, während die Angestellten die untergeordneten Posten einnehmen.

3 Schürmann, NBG, S. 166.

4 NBG Art. 55.

5 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 53 Abs. II und Art. 54 Abs. I.

6 NBG Art. 43 Abs. I Ziff. 3 und Art. 49 Abs. IV.

7 NBG Art. 49 Abs. V. Den Lokalkomitees stehen gewisse gutachtliche Aeusserungen zu; Art. 50 Abs. II.

8 NBG Art. 52 Abs. II und Abs. IV. Vgl. hinsichtlich der Wahlvorschläge des Direktoriums NBG Art. 52 Abs. III.

nicht vom Bankausschuss zu ernennen ist, wird vom Lokaldirektor gewählt¹. Obwohl die Anstellungen dem Direktorium zur Genehmigung zu unterbreiten sind, bleiben die Bediensteten dem Lokaldirektor unmittelbar unterstellt².

Die Besoldungen der Mitglieder des Direktoriums, ihrer Stellvertreter sowie der Direktoren der Zweiganstalten werden, innerhalb der durch das Reglement aufgestellten Grenzen, durch den Bankrat festgesetzt³. Die Entschädigungen der übrigen Beamten und Angestellten werden nach denselben Grundsätzen durch deren Wahlbehörde bestimmt⁴.

c) Rechtsnatur des Dienstverhältnisses

Wir haben festgestellt, dass die Nationalbank neben dem relativ bescheidenen Angebot an üblichen Bankgeschäften in erster Linie eine den schweizerischen Gesamtinteressen dienende Kredit-, Währungs- und Konjunkturpolitik betreibt. Eine derartige spezifisch staatliche Funktion, auch wenn sie durch eine öffentliche Anstalt ausgeübt wird, verlangt grundsätzlich eine öffentliche Anstellung des mit den betreffenden Aufgaben betrauten Personals⁵. Dessen ungeachtet ist das Dienstverhält-

1 NBG Art. 54 Abs. III.

2 NBG Art. 54 Abs. III und Abs. IV. Vgl. ferner Art. 52 Abs. II am Schluss.

3 NBG Art. 43 Abs. I Ziff. 10 in Verbindung mit Art. 62 Abs. I. Reglement vom 25.4.1979 über die Gehaltsminima und -maxima der Beamten der SNB.

4 NBG Art. 62 Abs. I am Schluss.

5 Nef, S. 31.

nis der Beamten und Angestellten der Nationalbank kein öffentlich-rechtliches, sondern ein Rechtsverhältnis des Obligationenrechts¹, welches durch einen privatrechtlichen Anstellungsvertrag begründet wird. Allerdings sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass bei der Nationalbank das privatrechtliche Vertragsverhältnis durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen und durch Reglemente umschrieben ist. Weil somit nur wenig Raum für die freie Vertragsgestaltung besteht, nähert sich das fragliche Vertragsverhältnis materiell einem öffentlichen Dienstverhältnis².

IV. Die sachlichen Anstaltsmittel

1. Allgemeines; Rechnungsführung und Finanzhaushalt

Die Rechnung der Nationalbank besteht aus der Gewinn- und Verlustrechnung und aus der Jahresbilanz. Die Führung der Jahresbilanzen richtet sich nach den Grundsätzen des Obligationenrechts³. Das Finanzhaushaltsgesetz des Bundes findet auf die

1 In der Doktrin wird das Dienstverhältnis des Nationalbank-Personals sowohl dem öffentlichen Recht (so Ruck, VR II, S. 252 f.) als auch dem Privatrecht (so Autenrieth, S. 54 f., und Engeli, S. 72) zugerechnet.

2 Vgl. hiez u Schürmann, NBG, S. 166.

3 NBG Art. 25 Abs. II; OR Art. 662 - 670 und Art. 957 - 964. Nach Schürmann, NBG, S. 135, macht aber die bedeutsame volkswirtschaftliche Funktion der Nationalbank die Aufstellung einer Gewinn- und Verlustrechnung sowie einer Bilanz nach den für ein privatwirtschaftliches Erwerbsunternehmen massgebenden Grundsätzen fragwürdig.

Nationalbank keine Anwendung¹. Die Jahresrechnungen sind vor ihrer Veröffentlichung und vor ihrer Abnahme durch die Generalversammlung dem Bundesrate zur Genehmigung zu unterbreiten².

Das Nationalbankgesetz enthält eine ausführliche Regelung hinsichtlich der Verteilung des durch die Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Reingewinns^{3,4}. Neben der nötigen Speisung des Reservefonds⁵ verlangt selbst die Bundesverfassung eine angemessene Verzinsung, beziehungsweise eine angemessene Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals⁶. In diesem Sinn kann vom Reingewinn eine Dividende von höchstens sechs Prozent des einbezahlten Grundkapitals ausgerichtet werden⁷. Mit dem

1 FHG Art. 1 Abs. I. BB1 1968 I 480.

2 NBG Art. 25 Abs. III.

3 Im Jahre 1981 wies die Nationalbank einen Reingewinn von 7,6 Millionen Franken aus. Davon wurde eine 6 % ige Dividende, nämlich 1,5 Millionen Franken, ausgeschüttet; 1 Million Franken wurde dem Reservefonds zugewiesen; der verbleibende Rest wurde der eidgenössischen Finanzverwaltung zur Ausrichtung einer Entschädigung an die Kantone bis zu 80 Rappen je Kopf der Bevölkerung überwiesen. Näheres hierzu in: 74. Geschäftsbericht 1981, S. 58 f., S. 62 f., S. 69 und S. 80 f.

4 NBG Art. 27. Schürmann, NBG, S. 138 ff. Nach SNB-Jubiläumsschrift, S. 325, ist es der Nationalbank, obwohl diese ihre Politik primär an volkswirtschaftlichen Kriterien ausrichtet, in der Regel möglich, die Betriebskosten zu decken und einen Gewinn zu erzielen.

5 Vgl. unten, Ziff. 3.

6 BV Art. 39 Abs. IV.

7 NBG Art. 27 Abs. II. Für die Ankündigung von Dividendenzahlungen genügt eine einmalige Veröffentlichung im Schweizerischen Handelsamtsblatt; NBG Art. 11 Abs. II.

verbleibenden Reingewinn ist den Kantonen eine Entschädigung zu entrichten, dies als Abgeltung für den ihnen durch Entzug des Notenemissionsrechtes entstandenen Ausfall ¹. Demnach erhalten die Kantone vorerst eine Entschädigung von 80 Rappen je Kopf der Bevölkerung ². Reicht der Reingewinn hierfür nicht aus, so ist der Ausfall in den darauffolgenden fünf Jahren nachzuzahlen, soweit die Rechnungsergebnisse der Bank dies gestatten ³. Ein alsdann verbleibender Ueberschuss fällt zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu ⁴.

2. Das Anstaltsvermögen

Als die bei weitem bedeutendsten Aktivposten der Nationalbank-Bilanz sind der Goldbestand ⁵ und die Devisen ⁶ zu bezeichnen, welche die wichtigsten Währungsreserven der Schweizerischen Nationalbank bilden. Das Nationalbankgesetz bestimmt ausdrücklich, dass die Golddeckung mindestens 40 Prozent der im Umlauf

1 Schürmann, NBG, S. 141.

2 NBG Art. 27 Abs. III lit. a. Die Zuweisung an die Kantone nimmt der Bundesrat vor im Verhältnis zu der durch die letzte Volkszählung festgestellten Wohnbevölkerung; NBG Art. 27 Abs. IV.

3 NBG Art. 27 Abs. III lit. a 2. Satz.

4 NBG Art. 27 Abs. III lit. b. Vgl. auch BV Art. 39 Abs. IV und Art. 42 lit. f.

5 Stand Ende 1981: 11904 Millionen Franken.

6 Stand Ende 1981: 25495 Millionen Franken.

befindlichen Noten betragen muss ^{1,2}. Die Bilanzierung des Goldes richtet sich allerdings nicht nach den Bestimmungen des Obligationenrechts, da dieses keine sachgerechte Bewertungsanweisungen mit Bezug auf den Goldbestand der Nationalbank enthält ³. Dieses Edelmetall darf vielmehr höchstens zum Paritätswert ^{4,5} in die Bilanz aufgenommen werden ^{6,7}.

-
- 1 NBG Art. 19 Abs. II, gestützt auf BV Art. 39 Abs. VII. Die tatsächliche Goldeckung erreichte im Jahre 1981 durchschnittlich 54,26 %.
 - 2 Vgl. hiezu SNB-Jubiläumsschrift, S. 155, sowie die Kritik bei Nobel, Bankenrecht, S. 60.
 - 3 VPB 1979, Nr. 42, Ziff. 1.
 - 4 Die Goldparität des Frankens wurde letztmals am 9.5.1971 neu festgesetzt: 1 Franken = 0,21759 Gramm Feingold. Aus dieser Parität errechnet sich der offizielle Goldpreis von Fr. 4'595.74 je Kilogramm. Vgl. hiezu den Bundesratsbeschluss vom 9.5.1971 über die Festsetzung der Goldparität des Frankens, SR 941.102.
 - 5 Vgl. zur faktischen Bedeutungslosigkeit der Goldparität: SNB-Jubiläumsschrift, S. 161 f.
 - 6 Der Goldbestand wird seit dem Jahre 1971 zum genannten offiziellen Preis in die Bilanz eingesetzt; vgl. 74. Geschäftsbericht 1981, S. 40; siehe auch VPB 1979, Nr. 42, Ziff. 2.
 - 7 Näheres zur Bilanzierung des Goldbestandes durch die Nationalbank in VPB 1979, Nr. 42. In diesem Beitrag erörtert die Justizabteilung drei verschiedene Varianten zur Bilanzierung des Goldbestandes. In diesem Sinn befürwortet die Justizabteilung, denjenigen Goldbestand, der zur Deckung des Notenumlaufs dient, weiterhin höchstens zum Paritätswert zu bewerten. Für den Rest des Goldes erscheint eine realitätsbezogene Bewertung (nach dem dem Bilanzrecht zugrundeliegenden Prinzip der vorsichtigen Bewertung) unproblematisch. Zu diesem Bewertungsvorschlag sei hinzugefügt, dass er mit der heute geltenden formalen (aber irrationalen !) Rechtslage in Übereinstimmung steht. Näheres hiezu in VPB 1979, Nr. 42, Ziff. 4.

Da der genannte offizielle Kurs zu einer tiefen, irrationalen Bewertung des Goldes führt, weist die Nationalbankbilanz beachtliche stille Reserven auf dem Goldbestand auf, die weiterhin so weit gebunden bleiben, als das Gold zur Deckung des Notenumlaufes dient ¹.

Was die Bilanzierung der Devisenreserven anbelangt, so sind hierfür vorwiegend volkswirtschaftliche Ueberlegungen, wie zum Beispiel die Auswirkungen auf den Devisenmarkt, und nicht die obligationenrechtliche Bewertungsregel, massgebend ². Seit dem Jahre 1978 stellt die Nationalbank bezüglich der Bilanzierung der Devisenbestände jeweils auf die Durchschnittskurse des Monats Dezember ab ³. Weitere bedeutende Aktivposten der Nationalbankbilanz sind das Inlandportefeuille ⁴, die Lombardvorschüsse ⁵ sowie die bankeigenen Wertschriften ⁶. Relativ bescheiden ist hingegen der Bilanzwert der Bankgebäude ⁷, während das Mobiliar gar als Promemoria-Posten in der Bilanz erscheint ⁸.

-
- 1 Näheres zur Goldpolitik der Nationalbank in: SNB-Jubiläumsschrift, S. 236 ff.
 - 2 Schürmann, NBG, S. 135 ff.
 - 3 Schürmann, NBG, S. 137. Vgl. beispielshalber: 71. Geschäftsbericht 1978, S. 61; 74. Geschäftsbericht 1981, S. 40 f.
 - 4 Stand Ende 1981: 3007 Millionen Franken.
 - 5 Stand Ende 1981: 2514 Millionen Franken.
 - 6 Stand Ende 1981: 1018 Millionen Franken.
 - 7 Der Buchwert der Gebäude der Bank beträgt seit mehreren Jahren unverändert 1,4 Millionen Franken.
 - 8 Näheres zum Vermögen der Nationalbank in: 74. Geschäftsbericht 1981, S. 40 ff., insbesondere S. 60 und S. 72 ff.

Die sachlichen Mittel der Nationalbank sind sowohl in technischer als auch in juristischer Hinsicht vom Vermögen des Bundes losgetrennt. Der Grund liegt in der im Nationalbankgesetz verankerten Rechtspersönlichkeit der Bundesanstalt ¹, weshalb diese selbständig mit eigenen Rechten und Pflichten, eigenem Vermögen und eigenen Schulden neben dem Bunde steht ².

3. Das Betriebskapital

Das Grundkapital der Nationalbank, welches zur Hälfte einbezahlt ist ³, beträgt 50 Millionen Franken ⁴. Es ist in 100'000 auf den Namen lautende Aktien von 500 Franken eingeteilt ⁵. Die Mehrheit dieses Kapitals liegt in den Händen der Kantone und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten; das übrige Kapital gehört privaten Personen und Gesellschaften ⁶. Der Bund ist an der Bildung des Grundkapitals überhaupt nicht beteiligt ⁷. Das Grundkapital kann durch Be-

1 NBG Art. 1 Abs. II.

2 Ruck, VR II, S. 249.

3 NBG Art. 5 Abs. II 1. Satz. Demzufolge erscheinen 25 Millionen Franken als "nicht einbezahltes Grundkapital" unter den Aktiven der Nationalbank.

4 NBG Art. 5 Abs. I 1. Satz.

5 NBG Art. 5 Abs. I 2. Satz.

6 Schürmann, WVR, S. 272. Gemäss Eintragungen im Aktienregister waren am 31.12.1981 vom gesamten Aktienkapital 58,65 % im Besitz von Kantonen, Kantonalbanken sowie anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und 41,35 % im Besitz von Privataktionären; vgl. 74. Geschäftsbericht 1981, S. 56.

7 Schürmann, NBG, S. 28; Schmid, S. 66.

schluss der Generalversammlung erhöht werden, jedoch bedarf der Beschluss der Genehmigung durch die Bundesversammlung ¹.

Der Reservefonds, der einen Teil des Betriebskapitals der Bank bildet, dient zur Deckung allfälliger Verluste am Grundkapital ². Der Reservefonds wird aus dem Reingewinn geäuftnet, wobei der jährlich zuzuwendende Betrag zwei Prozent des Grundkapitals nicht übersteigen darf ³. Nach Schürmann kommt allerdings dem Reservefonds der Nationalbank unter den heutigen Gegebenheiten keine Bedeutung mehr zu, da die hohen Risiken, die eine Notenbank unter dem Regime flexibler Wechselkurse trägt, mit einem Reservefonds überhaupt nicht mehr aufzufangen sind ⁴.

Der bei weitem grösste Passivposten der Nationalbankbilanz stellt der Notenumlauf dar ⁵. Dieser ist allerdings keine echte Verpflichtung, da seit dem Jahre 1936 die Einlösungspflicht für Banknoten ununterbrochen aufgehoben ist ⁶. Die Deckung des Notenumlaufs erfolgt insbesondere durch Gold und Devisen, ferner durch Inlandportefeuille, durch Lombardvorschüsse und durch

1 NBG Art. 6 Abs. I.

2 NBG Art. 26. Stand Ende 1981: 46 Millionen Franken.

3 NBG Art. 26 Abs. I am Schluss und Art. 27 Abs. I. Auf eine Einlage in den Reservefonds wurde in den Jahren 1978 und 1979 verzichtet; in den Jahren 1980 und 1981 wurde der Reservefonds um je eine Million erhöht.

4 Schürmann, NBG, S. 139 f. Im übrigen steht der Reservefonds von 46 Millionen Franken in einem Missverhältnis zur Bilanzsumme von 44 Milliarden Franken.

5 Stand Ende 1981: 23337 Millionen Franken.

6 Schürmann, NBG, S. 135.

deckungsfähige Wertschriften¹. Keine eigentlichen Verpflichtungen sind ferner die Girorechnungen², da die Notenbank diese Verbindlichkeiten durch Abgabe der von ihr gedruckten Banknoten tilgen kann³. Erwähnenswerte Posten der Bilanz sind im übrigen die Konten der Bundesverwaltung⁴ sowie die verschiedenen Rückstellungen, zum Beispiel für nicht versicherte Schadensfälle, für Bankgebäude, für Banknotenherstellung, für Dividendenausgleich und Kantonsanteile sowie für Währungsrisiken⁵.

Für die Verbindlichkeiten der Nationalbank haftet die Anstalt allein, was als Ausfluss der verliehenen Rechtspersönlichkeit zu betrachten ist⁶. Die Eidgenossenschaft hat für die Verbindlichkeiten dieser Institution keine Defizitgarantie übernommen⁷.

1 Vgl. hiezu oben, Ziff. 2. Die gesamte Notendeckung betrug am 31.12.1981 42956 Millionen Franken.

2 Stand Ende 1981: 13375 Millionen Franken.

3 Schürmann, NBG, S. 135.

4 Stand Ende 1981: 1514 Millionen Franken.

5 Näheres zu den Passiven der Nationalbank in: 74. Geschäftsbericht 1981, S. 49 ff., insbesondere S. 61 und S. 72 ff.

6 Sinngemäss Ruck, VR II, S. 249. Vgl. ferner Schürmann, NBG, S. 28; Kleiner, S. 128.

7 BGE 105 Ib 378.

V. Die Staatsaufsicht

1. Die Bundesversammlung

Der Bundesversammlung steht eine einzige Aufsichtskompetenz über die Nationalbank zu, nämlich die Genehmigung der Generalversammlungsbeschlüsse betreffend Erhöhung des Grundkapitals¹. Im übrigen wird die Anstalt von der parlamentarischen Kontrolle nur soweit erfasst, als die Oberaufsicht und die Mitwirkungsrechte des Bundesrates über sie reichen². Die Nationalbank fällt weder in den Aufsichtsbereich der Eidgenössischen Finanzkontrolle noch in denjenigen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen³.

2. Der Bundesrat

Dem Bundesrat stehen von Gesetzes wegen bestimmte Aufsichtsrechte gegenüber der Nationalbank zu. In diesem Sinne obliegt dem Rat als sogenanntes repressives Aufsichtsmittel die Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung⁴, als präventive Massnahmen die Genehmigung der vom Bankrat erlas-

1 NBG Art. 63 Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. I und Art. 38 Ziff. 4.

2 Moser, S. 86 f.

3 FKG Art. 19 Abs. I. Werner Frei, Spezielle Aspekte der Revision und Finanzkontrolle beim Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78.

4 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. i in Verbindung mit Art. 25 Abs. III und Art. 43 Abs. I Ziff. 4.

senen Reglemente, die die Kompetenzen der Bankbehörden und deren Beziehungen untereinander, die Besoldungsminima und -maxima sowie die Geschäftsführung zum Inhalt haben ¹.

Zu erwähnen bleibt schliesslich die Genehmigung des Nennwertes der auszugebenden Notenabschnitte ² sowie die Ermächtigung zum Rückruf bestimmter Notenabschnitte, Notentypen und Notenserien ³ durch den Bundesrat. Diese Kompetenzen sind in erster Linie als Aufsichtsmittel über die Geldpolitik der Nationalbank zu werten, wobei der Gedanke der Beschränkung der administrativen Selbständigkeit der Bundesanstalt eine sekundäre Rolle gespielt haben mag ⁴.

1 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. h in Verbindung mit Art. 43 Abs. I Ziff. 4 und Art. 61.

2 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. d in Verbindung mit Art. 18.

3 NBG Art. 63 Ziff. 2 lit. f. in Verbindung mit Art. 24 Abs. I.

4 Bis zur Revision des Nationalbankgesetzes im Jahre 1979 war die ausdrückliche Kontrollbefugnis des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes über die Anfertigung, Ablieferung, Einziehung und Vernichtung der Noten gesetzlich verankert (NBG Art. 63 Ziff. 3 in Verbindung mit Art. 17 Abs. II). Gemäss Departementsverfügung vom 29.6.1954 (AS 1954, 599) war dieses Recht der Eidgenössischen Finanzkontrolle übertragen worden (FKG Art. 19 Abs. I). Mit der Revision von 1979 wurde diese Aufsichtskompetenz fallen gelassen mit der Begründung, dass infolge des veränderten Verfahrens bei der Notenausgabe diese rein formale Kontrolle heute überflüssig sei; BB1 1978 I 833.

VI. Die steuerrechtliche Stellung

Die Nationalbank geniesst eine umfassende Steuerbefreiung in den Kantonen in dem Sinne, dass sie und ihre Zweiganstalten mit keiner direkten und indirekten Staats- oder Gemeindesteuer belastet werden können ¹. Die Steuerbefreiung gilt sogar für diejenigen Grundstücke, die im Eigentum der Nationalbank stehen, aber für ihren Betrieb nicht erforderlich sind ².

Hingegen ist zu beachten, dass NBG Art. 12 nicht die Bundessteuern erfasst; die Nationalbank ist somit von den Bundessteuern grundsätzlich nicht befreit ³. Nach der Praxis entrichtet die Nationalbank die Wehrsteuer auf dem Ertrag und dem Kapital ⁴, ferner die eidgenössischen Stempelabgaben ⁵ sowie die Verrechnungssteuer ⁶. Allerdings sieht das Stempelsteuergesetz zugunsten der Nationalbank zwei Ausnahmen von der besagten Steuerpflicht vor ⁷: Einerseits ist der Erwerb von Wechseln,

1 BV Art. 39 Abs. V; NBG Art. 12 Abs. I. BB1 1977 I 803.

2 Ruck, VR II, S. 252. Die Steuerbefreiung der Nationalbank geht somit über das dem Bund eingeräumte Privileg hinaus.

3 Schürmann, NBG, S. 38 f.; Engeli, S. 39.

4 Unter WStB Art. 16 Ziff. 1 ist die Nationalbank nicht ausdrücklich aufgeführt. Allerdings scheint uns eine Befreiung von der Wehrsteuerpflicht zugunsten der Nationalbank, wie sie übrigens der Alkoholverwaltung und der SUVA zukommt (vgl. WStB Art. 16 Ziff. 1), de lege ferenda durchaus angebracht.

5 Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG) vom 27.6.1973, SR 641.10.

6 Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG) vom 13.10.1965, SR 642.21.

7 Näheres auch bei Schürmann, NBG, S. 38 f.

wechselähnlichen Papieren, anderen Anweisungen und Zahlungsverprechen an Order oder auf den Inhaber durch die Nationalbank von der Abgabe ausgenommen, wenn sie diese Papiere für eigene Rechnung erwirbt ¹. Ferner ist die Nationalbank von dem auf sie selbst entfallenden Teil der Abgaben für Geschäfte, die sie zur Durchführung ihrer Kredit- und Währungspolitik abschliesst, ausgenommen ². Im übrigen bezieht sich die Steuerbefreiung der Schweizerischen Nationalbank gemäss ausdrücklicher Gesetzesbestimmung nicht auf die kantonalen und kommunalen Handänderungsgebühren sowie auf Gebühren für besondere Leistungen von Kantonen und Gemeinden ³.

Die Steuerbefreiung der Nationalbank ist sachlich durchaus gerechtfertigt, denn diese ist ja mit der Erfüllung einer wichtigen öffentlichen Aufgabe betraut. Im übrigen sind die Kantone durch die weitgehende Entschädigung und durch die Beteiligung am Reingewinn finanziell stark begünstigt ⁴.

1 StG Art. 14 Abs. I lit. c.

2 StG Art. 14 Abs. II.

3 NBG Art. 12 Abs. II.

4 Ruck, VR II, S. 252; Engeli, S. 39; Kleiner, S. 126. Näheres zur Steuerfreiheit der Nationalbank schliesslich auch bei Stadlin, S. 199 ff.; Blumenstein, Steuerrecht, S. 94.

VII. Das Benutzungsverhältnis

1. Die Rechtsnatur

a) Allgemeines

Die Rechtsbeziehungen der Nationalbank zu den Geschäftsbanken und Nichtbanken können sowohl privatrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Natur sein ¹. Massgebend ist also, ob das Benutzungsverhältnis den Charakter einer autonomen, nach dem subjektiven Willen der Beteiligten ausgestatteten Rechtsbeziehung aufweist ², oder ob dieses durch Bundesrecht einseitig geregelt wird und die Nationalbank hoheitliche Gewalt ausübt ³.

b) Privatrechtliche Ausgestaltung

In dem durch NBG Art. 14 eingeräumten Geschäftskreis tritt die Bundesbank ihren Benutzern, bei denen es sich vorwiegend um Geschäftsbanken handelt, grundsätzlich als gleichberechtigter Partner gegenüber ⁴; diese Notenbankgeschäfte werden in Form von privatrechtlichen Verträgen abgeschlossen und unterstehen

1 Vgl. hiezu Schürmann, WVR, S. 273 f.

2 Ulrich, S. 144. Vgl. unten, lit. b.

3 Vgl. unten, lit. c.

4 Engeli, S. 83. Wenn Ruck, VR II, S. 249, generell von einem privatrechtlichen Benutzungsverhältnis spricht, so bezieht sich dies zweifelsohne auf die in NBG Art. 14 vorgesehene Geschäftstätigkeit.

den Regeln des Obligationen- und Wertpapierrechts¹. Nach Schürmann² erfasst der Geschäftskreis von NBG Art. 14 Ziff. 1 - 14 die "rechtsgeschäftliche Beeinflussung von Geldmenge, Wechselkurs und Zinsniveau".

Die Nationalbank kann zwar versuchen, zur Wahrung des öffentlichen Interesses ihre Rechtsgeschäfte im Rahmen der klassischen Notenbankpolitik (Diskont-, Lombard-, Devisen- und Offenmarktpolitik) einseitig zu gestalten. Den Anstaltsbenutzern, oder mit anderen Worten den Gegenkontrahenten, ist es hingegen freigestellt, ob sie mit der Nationalbank ein Rechtsgeschäft abschliessen wollen oder nicht; die Nationalbank vermag im erwähnten privatrechtlichen Tätigkeitsbereich einen Dritten nicht zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen³. Das Nationalbankgesetz sieht für die fraglichen Notenbankgeschäfte auch keine Strafbestimmungen vor, was eindeutig als Ausdruck eines Subordinationsverhältnisses auszulegen wäre.

Ein öffentlich-rechtliches Element ist allerdings auch bei diesen Rechtsgeschäften insofern gegeben, als die Notenbank verpflichtet ist, "diese privatrechtlichen Geschäfte im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele einzusetzen, also öffentliche Interessen wahrzunehmen"⁴. Mit anderen Worten stellt die No-

1 Schürmann, NBG, S. 46 und S. 58.

2 NBG, S. 46.

3 Christine Hirszowicz, Das neue Nationalbankgesetz, in: Der Schweizer Treuhänder, 6-7/1979.

4 Schürmann, WVR, S. 273 f.

tenbankpolitik mit privatrechtlichen Mitteln eine primäre Verwaltungsaufgabe der Nationalbank dar, die zielgerichtet wie gesetzeskonform wahrzunehmen ist ¹. Trotz dieser Erkenntnis beruht die erwähnte Geschäftstätigkeit auf gegenseitiger Willensübereinstimmung; auch die Nationalbank kann zu einem Vertragsabschluss nicht verpflichtet werden.

Die Benutzung der Nationalbank wird durch allgemeine Geschäftsbedingungen spezifiziert. Derartige bankinterne Regulative bewirken allerdings nicht eine abschliessende und allumfassende Regelung der Anstaltsnutzung. Die Geschäftsbedingungen sind vielmehr als Bestandteil der gegenseitigen Willenseinigung zwischen der Nationalbank und deren Kunden im Sinne eines typisierten Vertragsinhaltes zu werten ². Wie erwähnt, bleiben für die betreffenden Rechtsgeschäfte grundsätzlich die Normen des Zivilrechts massgebend.

c) Öffentlich-rechtliche Ausgestaltung

Wir haben festgestellt, dass die Nationalbank eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen hat, wozu sie sich einerseits des privatrechtlichen Instrumentariums bedient. Daneben obliegen der Nationalbank aufgrund der Gesetzesrevision vom 15.12.1978 im Rahmen des kon-

1 Merz, S. 41, mit Verweisungen.

2 Sinngemäss für die Aargauische Kantonalbank bei Arpagaus, S. 86.

junkturpolitischen Instrumentariums umfassende Kompetenzen hoheitlicher Natur ¹.

In diesem Sinn kann die Nationalbank die Banken zwecks Anpassung der Geldmenge an die Bedürfnisse einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung verpflichtet, bei ihr Mindestreserven zu unterhalten ². Falls die Banken dieser Verpflichtung nicht nachkommen, kann die Nationalbank gegen sie Sanktionen ergreifen ³. Ebenso sind die Rechtsbeziehungen der Nationalbank hinsichtlich der Emissionskontrolle ⁴ sowie bezüglich der Abwehr ausländischer Gelder ⁵ eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Die Nationalbank setzt den Gesamtbetrag für die Emission einseitig fest ⁶; ihr obliegt auch der Vollzug der Massnahmen über die Abwehr ausländischer Gelder ⁷. Ueber die Ausführung dieser Massnahmen kommt der Nationalbank ein Aufsichts- und Kontrollrecht zu ⁸. Erhält die Nationalbank Kenntnis von Widerhandlungen gegen obige Bestimmungen, benachrich-

1 Schürmann, NBG, S. 46; derselbe, WVR, S. 272. Es handelt sich dabei um diejenigen Bestimmungen, die konzeptionell auf die notrechtlichen Konjunkturbeschlüsse der sechziger und siebziger Jahre zurückgehen.

2 NBG Art. 16 a Abs. I sowie ganz allgemein Art. 16 a ff.

3 NBG Art. 16 f Abs. I.

4 NBG Art. 16 g f.

5 NBG Art. 16 i.

6 NBG Art. 16 g Abs. II.

7 NBG Art. 16 i Abs. II.

8 NBG Art. 16 k.

tigt sie unverzüglich das Eidgenössische Finanzdepartement, welchem die Strafbefugnis zukommt ¹.

Bei den im obigen Absatz erwähnten geldpolitischen Massnahmen bleibt kein Raum für eine freie, rechtsgeschäftliche Gestaltung des Rechtsverhältnisses. Dieses wird vielmehr ausführlich durch das Nationalbankgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen umschrieben. Unsere Erwägungen haben somit eindeutig ergeben, dass die Nationalbank im geldpolitischen Sektor mit obrigkeitlicher Macht ausgestattet ist.

Zum Schluss ist kurz auf das Rechtsverhältnis, welches durch den Notenumlauf begründet wird, einzutreten ². Die Ausgabe, Deckung, Einlösung sowie der Rückruf der Banknoten werden abschliessend durch das Nationalbankgesetz geordnet ³; eine rechtsgeschäftliche Gestaltungsmöglichkeit ist in diesem Bereich ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass der Notenumlauf durch eine Anzahl besonderer Strafnormen geschützt ist ⁴, was als eine typische Form obrigkeitlicher Machtäusserung zu qualifizieren ist. Somit ist auch dieses Rechtsverhältnis eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen ⁵.

1 NBG Art. 65 d Ziff. 1 Abs. III in Verbindung mit Art. 65 a - 65 c. Die Vorvermittlungen werden in der Regel von der Nationalbank geführt, damit diese zuhanden des Finanzdepartementes einen Strafantrag formulieren kann; Schürmann, NBG, S. 187.

2 Das Schweizerische Notenrecht wird nicht näher besprochen, da dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde.

3 NBG Art. 17 ff.

4 NBG Art. 64 f.; Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB), SR 311.0, Artikel 240 - 242, 244, 247 und 249.

5 Schürmann, NBG, S. 46.

2. Der Kontrahierungs-, beziehungsweise Zulassungszwang

Das Nationalbankgesetz kennt im privatrechtlichen Tätigkeitsbereich keinen direkten Benutzungszwang. Vielmehr ist es den einzelnen Rechtssubjekten, insbesondere den Geschäfts- und Kantonalbanken, freigestellt, ob sie mit der Nationalbank in Geschäftsbeziehungen treten wollen oder nicht. Aus denselben Ueberlegungen ist die Nationalbank zur Abwicklung von Rechtsgeschäften nicht verpflichtet, sondern lediglich befugt¹. Die Bundesanstalt ist allerdings als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, was zwangsläufig zu einer Einschränkung der Abschlussfreiheit führen muss². Mit anderen Worten darf die Nationalbank in der Begründung eines Rechtsverhältnisses nicht willkürlich handeln, sie darf einem Benutzer ihre Leistungen nicht grundlos verweigern.

Die Geschäftsbedingungen räumen zwar der Nationalbank bei bestimmten Geschäftsvorfällen das Recht ein, ein Gesuch ohne nähere Begründung abzulehnen oder ein Rechtsverhältnis ohne Angabe der Gründe jederzeit zu kündigen. Diese Berechtigung an die Anstalt kann aber nicht als Motivation zur Willkür ausgelegt werden. Wie bereits gesagt, ist die Nationalbank bei ihrer gesamten Tätigkeit an das Gebot der Gleichbehandlung gebunden, was mit der Befreiung von der Angabe der Beweggründe bei Ablehnungen und Kündigungen ohne weiteres zu vereinbaren ist.

1 Schürmann, NBG, S. 45.

2 Sinngemäss für die Aargauische Kantonalbank Arpagaus, S. 86 f.

In einem Fall statuiert das Nationalbankgesetz ausdrücklich einen Benutzungszwang für bestimmte Rechtssubjekte. In diesem Sinn können die Banken von der Nationalbank verpflichtet werden, zwecks Anpassung der Geldmenge an die Bedürfnisse einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung bei ihr Mindestreserven zu unterhalten ¹. Dem Benutzungszwang entspricht als nicht wegdenkbares Korrelat der Zulassungszwang der Nationalbank. Diejenigen Banken aber, die eine minimale Bilanzsumme nicht erreichen ², sind von der Mindestreservepflicht und damit vom Benutzungszwang befreit ³.

VIII. Die Haftungsverhältnisse

Die Mitglieder der Bankbehörden ⁴ sowie die Beamten und Angestellten der Nationalbank sind der Bundesgesetzgebung über die zivilrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten unterstellt ⁵. Somit haf-

1 NBG Art. 16 a Abs. I. Dieser Verpflichtung unterstehen auch die bankähnlichen Finanzgesellschaften und Einzelfirmen, sofern sie sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, sowie alle übrigen Finanzgesellschaften und Einzelfirmen, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, sofern dies nicht einzig durch die Auflage von Anleihen geschieht.

2 20 Millionen Franken am Jahresbilanztermin.

3 NBG Art. 16 a Abs. III.

4 Nach NBG Art. 28 gehören zu den Bankbehörden: Der Bankrat, der Bankausschuss, die Lokalkomitees, die Revisionskommission, das Direktorium und die Lokaldirektionen.

5 NBG Art. 59. Vgl. auch Art. 2 der Dienstordnung für das Personal der Schweizerischen Nationalbank.

tet die Nationalbank, genau gleich wie die SUVA, für den einem Dritten zugefügten Schaden nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes¹. Mit anderen Worten statuiert das Gesetz eine primäre Haftung der Anstalt für einen allfälligen Schaden; der Bund haftet subsidiär für den ungedeckten Betrag².

Ein Vorbehalt ist insofern anzubringen, als sich die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit nach VG Art. 19 ausdrücklich nur auf die öffentlich-rechtlichen Aufgaben einer Bundesanstalt beschränkt. Nach Schürmann ist demnach die Nationalbank für Schadenersatzfälle, die aufgrund der rechtsgeschäftlichen Tätigkeit im Sinne von NBG Art. 14 entstehen, nicht nach dem Verantwortlichkeitsgesetz haftbar. Auch wenn die Nationalbank diese Funktionen in Verfolgung der ihr obliegenden öffentlichen Aufgaben erbringt, sind sie doch eindeutig nicht öffentlich-rechtlicher Natur. Daraus ergibt sich, dass Schadenersatzfragen, die auf dem besagten privatrechtlichen Tätigkeitsbereich beruhen, nach den allgemeinen Bestimmungen des Zivilrechts zu beurteilen sind³.

1 VG Art. 19 Abs. I. Grisel, S. 425 f.; Schürmann, NBG, S. 174.

2 NBG Art. 19 Abs. I lit. a. Vgl. ferner die Regelung für die SUVA: E, VIII.

3 Näheres hiezu bei Schürmann, NBG, S. 174 f.

IX. Der Rechtsschutz

1. Bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

a) Allgemeines

Die Zuteilung der rechtlichen Beziehungen der Schweizerischen Nationalbank zu ihren Benutzern in einen privatrechtlichen und einen öffentlich-rechtlichen Bereich hat zur Folge, dass, je nach den Umständen, die ordentlichen Zivilgerichte oder die Verwaltungsgerichte zur Beurteilung der betreffenden Streitigkeiten zuständig sind ¹.

b) Zivilgerichtsbarkeit

Streitigkeiten über Ansprüche aus dem Benutzungsverhältnis, bei denen die Nationalbank ihren Benutzern als gleichberechtigtes Rechtssubjekt, also in den Formen des Privatrechts, gegenübertritt, sind auf dem ordentlichen Prozessweg vor den Zivilgerichten auszutragen ². Es gelten diesbezüglich die allgemeinen Zuständigkeitsregeln.

1 Eine Sonderregelung besteht für die Streitigkeiten gemäss NBG Art. 69 Abs. I. Hiefür ist das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig; allerdings ist es seit Bestehen der Nationalbank nie zu einer Streitigkeit dieser Art gekommen. Vgl. hiezu Schürmann, NBG, S. 192.

2 NBG Art. 69 Abs. II. Schürmann, WVR, S. 274; derselbe, NBG, S. 175 und S. 192; Engeli, S. 35; Kleiner, S. 126; Merz, S. 41.

Bekanntlich kommt eine derartige privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses im Rahmen der klassischen Notenbankpolitik ¹ vor. Bezüglich der auftretenden Streitigkeiten beurteilen die Zivilgerichte lediglich Zustandekommen und Erfüllung der privatrechtlichen Verträge; ob sich die Nationalbank im Zusammenhang mit jenen Rechtsgeschäften gesetzmässig verhält, kann indessen nicht Gegenstand eines Zivilprozesses sein ².

c) Verwaltungsgerichtsbarkeit

Nach den obigen Ausführungen obliegt der Nationalbank unter anderem auch der Vollzug von Bundesverwaltungsrecht: Mindestreserven, Emissionskontrolle, Auslandgelder und allgemeine Kontrollpflicht ³. Hinsichtlich dieser Verwaltungsaufgaben übertragen der Gesetzgeber der Nationalbank hoheitliche Befugnisse. Die Rechtsbeziehungen zu deren Benutzern werden durch einseitige Verwaltungsakte im Sinne von Einzel- oder Allgemeinverfügungen, die den Vorschriften von VwVG Art. 5 zu genügen haben, begründet.

Diese Verfügungen der Nationalbank können vom Betroffenen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht, unter Vorbehalt allenfalls anwendbarer Ausnahmebestimmungen ⁴, angefochten

1 Insbesondere die Diskont-, Lombard-, Devisen- und Offenmarktpolitik; vgl. oben, VII, 1, b.

2 Vgl. hiezu Merz, S. 41.

3 Vgl. oben, II, 2.

4 OG Art. 99 ff.

werden ¹. Die Nationalbank ist demnach als eine autonome eidgenössische Anstalt im Sinne des Organisationsgesetzes zu betrachten ². Da eine vorgängige Beschwerde oder Klage im Nationalbankgesetz nicht vorgesehen ist, unterliegen die Verfügungen der Nationalbank unmittelbar der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Im übrigen richtet sich das Anfechtungsstreitverfahren nach den entsprechenden Bestimmungen des Organisationsgesetzes ^{3,4}.

Der Vollständigkeit halber sei abschliessend darauf hingewiesen, dass die Entscheide der Emissionskommission nicht mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weitergezogen werden können, da die erwähnte Behörde endgültig entscheidet ⁵.

2. Bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

Wie bei den anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind auch bei der Nationalbank die gegen sie gerichteten streitigen Schadenersatzansprüche, welche aus dem Verantwortlichkeitsgesetz hergeleitet werden, mittels der verwaltungsrechtlichen

1 NBG Art. 68 a Abs. I. In diesem Sinn ausdrücklich Kleiner, S. 124; Nobel, Bankenrecht, S. 56.

2 OG Art. 98 lit. d. BGE 101 Ib 338; vgl. ferner ausführlich BGE 105 Ib 348 ff. Erw. 3 und Erw. 4.

3 OG Art. 97 ff.

4 Vgl. beispielshalber: BGE 101 Ib 336 ff.; 105 Ib 348 ff.; VPB 1975, Nr. 107.

5 NBG Art. 16 h. Schürmann, NBG, S. 191.

Klage beim Bundesgericht geltend zu machen¹. Diejenigen Haftpflichtansprüche, die durch das Zivilrecht begründet werden, sind als Gegenstand der Zivilgerichtsbarkeit auf dem ordentlichen Prozessweg zu erledigen².

3. Die Partei- und Prozessfähigkeit

Als juristische Person des öffentlichen Rechts kommt der Nationalbank volle Partei- und Prozessfähigkeit zu. Die Nationalbank kann also als selbständiger Träger von Rechten und Pflichten ihre Ansprüche im eigenen Namen einklagen und für ihre Verbindlichkeiten eingeklagt werden. Im Prozess wird die Nationalbank durch das Direktorium vertreten³.

1 OG Art. 116 lit. c; VG Art. 10 Abs. I.

2 NBG Art. 69 Abs. II.

3 NBG Art. 52 Abs. IV 1. Satz. In der Praxis wird die Schweizerische Nationalbank vor den Gerichten in der Regel durch Mitarbeiter der Rechtsabteilung, welche mit entsprechenden Vollmachten ausgestattet sind, vertreten.

DRITTER TEIL: Gesamtwürdigung des Anstalts-
 rechts des Bundes

A. Die personellen Anstaltsmittel

I. Die Anstaltsorganisation

1. Der Organbegriff im allgemeinen

Um ihre Ziele im öffentlichen Interesse verfolgen zu können, bedarf die öffentlich-rechtliche Anstalt einerseits einer Organisation. Die Aufgabenbereiche der Anstalt werden durch die Organisation umschrieben und bestimmten Funktionsträgern, nämlich den Anstaltsorganen, zugeordnet.

Unter einem Anstaltsorgan versteht man denjenigen Funktionsträger, der aufgrund organisatorischer Normen des öffentlichen Rechts berufen ist, im rechtsgeschäftlichen Verkehr oberste, selbständige anstaltliche Funktionen auszuüben¹ und rechtsverbindliche Anordnungen zu treffen². Das Organ ist mit anderen Worten befugt, die Anstalt gegen aussen, im Verhältnis zu Dritten, in rechtsverbindlicher Weise zu vertreten³; das Handeln der Organe wird der Anstalt zugerechnet, d.h. es werden

1 So Portmann, S. 119 f.; nach diesem Autor ist der Organbegriff bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein zivilrechtlicher. Vgl. auch Ulrich, S. 70 f.; Stähelin, S. 31; Arpagaus, S. 21; Birrer, S. 65.

2 Näheres zum Organbegriff auch bei Fleiner T., S. 450; Hagmann, S. 53; Wolff/Bachof, VR II, S. 45 ff. Vgl. ferner für das Aktienrecht Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 136, wonach das Organ effektiv und in entscheidender Weise an der Bildung des Verbandswillens teilnimmt.

3 Portmann, S. 120.

"die Rechtsfolgen der Kompetenzwahrnehmung der Organe dieser organisatorischen Einheit zugeordnet" ¹.

2. Arten von Anstaltsorganen

Nach der Art der Willensbildung wird in der Rechtswissenschaft allgemein zwischen Kollegialorgan und Einzelorgan unterschieden. Kollegialorgane sind Funktionsträger, deren Zuständigkeiten von mehreren gleichberechtigten Personen (Organwaltern) wahrgenommen werden. Bei einem derartigen Organ geht die Willensbildung von einer aus mehreren Personen zusammengesetzten Behörde aus, wobei die Entscheide nach Mehrheitsprinzip erfolgen. Wird hingegen ein Kreis von Verwaltungsfunktionen von einer einzelnen Person erbracht, so liegt ein Einzelorgan oder ein monistisches Organ ² vor. Der Wille der Einzelperson ist der Organwille ³.

Bei den meisten Bundesanstalten sind sowohl Kollegialorgane als auch monistische Organe anzutreffen. Beim Studium der eidgenössischen anstaltlichen Organisationsstatuten fällt auf, dass die Kollegialorgane grundsätzlich an der Spitze der Verwaltungsorganisation stehen; gegenüber den Einzelorganen neh-

1 Wolff/Bachof, VR II, S. 48.

2 Demgegenüber unterscheiden wir die monokratischen Organe, bei denen die Zuständigkeiten von mehreren Personen wahrgenommen werden, die aber von einem leitenden Organwalter (Präsident oder Vorgesetzter) weisungsabhängig sind.

3 Näheres zu den Organarten bei Wolff/Bachof, VR II, S. 61 ff., insbesondere S. 71 und S. 73; Fleiner T., S. 450 ff; Schwarzenbach, VR, S. 228 f.

men sie in der Regel hierarchisch übergeordnete Positionen ein. Zu beachten ist schliesslich, dass bei bestimmten Kollegialorganen "die Möglichkeit verhältnismässiger Repräsentation verschiedener sozialer Gruppen oder verschiedenartigen Sachverstandes" besteht ¹, was ein nützliches Mittel zur Verwirklichung der "politischen Selbstverwaltung" der Anstalt darstellt ².

3. Abgrenzung zwischen Organen und Bediensteten ohne Organ-eigenschaft

Die Organwalter, nämlich diejenigen physischen Personen, deren Verhalten den Organen zugerechnet wird ³, stehen vielfach in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis zur öffentlich-rechtlichen Anstalt ⁴. Dies gilt zumal grundsätzlich für diejenigen Organe, welche anstaltliche Geschäftsführungsfunktionen wahrnehmen. Daneben kennen wir Anstaltsorgane, so insbesondere diejenigen der Willensbildung, die in keinem Dienstverhältnis zur Anstalt stehen.

Selbstverständlich umfasst aber jede Anstalt eine Vielzahl von Bediensteten, denen nicht Organqualität zukommt. Wie erkennt man nun, ob ein bestimmter Anstaltsfunktionär zugleich als Anstaltsorgan zu betrachten ist oder nicht ?

1 So zum Beispiel beim Verwaltungsrat der SUVA, KUVG Art. 43, sowie beim Bankrat der Nationalbank, NBG Art. 41.

2 Wolff/Bachof, VR II, S. 80.

3 Wolff/Bachof, VR II, S. 58; Stähelin, S. 30 f.; Schlüter, S. 15.

4 Schlüter, S. 16. Näheres hiezu unten, Ziff. III.

Wie wir bereits festgestellt haben, sind die Organe dazu berufen, "oberste, selbständige anstaltliche Funktionen" wahrzunehmen¹. Den anstaltlichen Organwaltern ist die Gruppe der Bediensteten gegenüberzustellen, denen die Besorgung von lediglich ausübenden und in der Regel unselbständigen Anstaltsfunktionen obliegt. Diese Hilfspersonen im Sinne von Funktionären ohne Organeigenschaft treffen keine oder nur untergeordnete Entscheidungen; sie nehmen die täglichen, mehr technischen Verwaltungs-, Betriebs- und Geschäftsführungsfunktionen gemäss den für sie geltenden Reglementen und Pflichtenheften wahr². Diese Bediensteten stehen zudem unter der Weisungsgewalt der Anstaltsorgane.

Der Vollständigkeit halber seien an dieser Stelle diejenigen Bediensteten erwähnt, denen organähnliche Kompetenzen zukommen, indem sie für die öffentlich-rechtliche Anstalt rechtsverbindlich handeln können. Die Vertretungsbefugnis für diese Personengruppe ergibt sich aus einer persönlich eingeräumten Vertretungsmacht und leitet sich nicht aus einer organisatorischen Norm des öffentlichen Rechts ab, wie dies bei den Anstaltsorganen der Fall ist³.

1 Vgl. oben, Ziff. 1.

2 Vgl. für die Luzerner Kantonalbank Birrer, S. 72; für das Aktienrecht Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 136.

3 Stähelin, S. 35; Birrer, S. 71; Hünerwadel, S. 65; Arpagaus, S. 24; Ulrich, S. 71.

4. Die einzelnen Anstaltsorgane und die zugeordneten Funktionen

a) Allgemeines

Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt lassen sich die folgenden vier Funktionen unterscheiden ¹: Willensbildung, Geschäftsführung, Kontrolle und Aufsicht ². Selbstverständlich werden diese unternehmerischen Funktionen den einzelnen Anstaltsorganen zugeordnet, wie dies in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt wird ³.

b) Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist in der Regel das oberste Anstaltsorgan. Einerseits wirkt er als Willensbildungsorgan mit, so insbesondere beim Erlass von Reglementen organisatorischer Natur oder materiellrechtlichen Inhalts. Der Verwaltungsrat ist ferner unmittelbare Aufsichtsbehörde über die Anstalt; in diesem Sinne obliegt ihm die Ueberwachung der Geschäftsführung sowie die Genehmigung von Jahresrechnung, Geschäftsbericht und anderer Beschlüsse untergeordneter Organe. Des weiteren nimmt der Ver-

1 Näheres hiezu insbesondere bei Arpagaus, S. 21 ff.; Stähelein, S. 30 ff.; Ulrich, S. 70 ff.

2 Diese Unterscheidung der Funktionen gilt generell für alle Unternehmungen, also auch für diejenigen des Privatrechts; vgl. beispielsweise für das Aktienrecht Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 137.

3 Zu beachten ist, dass nur die typischen Organisationsstrukturen besprochen werden, wobei diesem Abschnitt die im zweiten Teil der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zugrunde gelegt werden.

waltungsrat in einem begrenzten Rahmen auch Verwaltungsfunktionen wahr, nämlich als Wahlinstanz von untergebenen Anstaltsorganen und Anstaltsbediensteten sowie bei der Beschlussfassung über betriebliche Investitionen, über die Festsetzung von Gebührentarifen, über die Verwendung von Gewinnen, beziehungsweise Deckung von Verlusten usw.

Ausnahmsweise kann es vorkommen, dass bei der Organisationsstruktur einer öffentlich-rechtlichen Anstalt der Verwaltungsrat (und damit auch der Verwaltungsausschuss) gänzlich fehlt, wie dies beispielsweise bei der Alkoholverwaltung der Fall ist. Diese Organfunktionen werden dann regelmässig vom Bundesrat und dem ihm unterstellten Departement wahrgenommen. Werden nun bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt massgebliche Anstaltsfunktionen, wie in casu diejenigen des Verwaltungsrates, von einem Organ der unmittelbaren Staatsverwaltung erbracht, so bedeutet dies eine empfindliche Einschränkung der administrativen Selbstständigkeit des betreffenden Organisationstyps.

Eine besondere Regelung besteht schliesslich bei der Nationalbank. Oberstes Anstaltsorgan ist hier die Generalversammlung der Aktionäre, dies den Bestimmungen des Obligationenrechts nachgebildet¹. Weiteres Aufsichts- und Kontrollorgan mit bedeutenden Geschäftsführungskompetenzen ist bei dieser Anstalt der Bankrat.

1 Näheres zur Generalversammlung der Aktiengesellschaft bei Forstmoser/Meier-Hayoz, S. 142 ff.

c) Verwaltungsausschuss

Bei einzelnen Anstalten sind dem Verwaltungsrat ein oder mehrere Ausschüsse (Verwaltungsausschuss, Bankausschuss) beigegeben, die den Rat in seinen Aufgaben zu entlasten haben. Der Ausschuss steht hierarchisch zwischen dem Verwaltungsrat und der Direktion.

d) Direktion

Die Direktion (Generaldirektion, Direktorium) ist das geschäftsleitende und oberste vollziehende Organ der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Dieses Organ ist für die ordnungsgemässe und reibungslose Geschäftsführung der Anstalt verantwortlich. Die Direktion vertritt im übrigen die Anstalt nach aussen.

Im Sinne einer territorialen Dezentralisation besteht bei den Bundesanstalten die Tendenz, bestimmte Geschäftsführungsfunktionen an Kreisdirektionen (Lokaldirektionen) weiterzudelegieren. Die Kreisdirektionen unterstehen dem unmittelbaren Weisungsrecht der zentralen Anstaltsverwaltung.

e) Kontrollstelle

Die Kontrollstelle (Finanzinspektorat; bei der Nationalbank Revisionskommission) ist das oberste Fachorgan für die Finanzprüfung der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Bei der Kontrollstelle handelt es sich zweifelsohne um ein Anstaltsorgan, obwohl sie ausserhalb des hierarchischen Organaufbaus der Anstalt steht.

Die Prüfungspflicht der Kontrollstelle hat grundsätzlich kalkulatorisch-buchhalterischen Charakter. Sie prüft in erster Linie, ob die Geschäftsbücher ordnungsgemäss geführt und ob diese mit der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanz übereinstimmen; unter Umständen obliegt ihr auch eine Ueberprüfung der Material- und Wertbestände einer Anstalt. Ueber ihre Revisionstätigkeit erstattet die Kontrollstelle periodische Kontrollberichte.

Bei den Bundesanstalten wird den Kontrollorganen jeweils eine weitergehendere Prüfungsbefugnis eingeräumt; neben der rechnungsmässigen Richtigkeit kann auch eine Prüfung nach den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung, der Ordnungsmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit stattfinden. Dennoch kann unseres Erachtens die Kognition einer Kontrollstelle nie dermassen ausgedehnt werden, dass sie einer allgemeinen Pflicht zur Ueberwachung der Geschäftsführung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gleichkommt.

f) Aufsichtsstelle

Eine eigentliche anstaltsinterne Aufsichtsstelle, welche die Geschäftsführung überwacht, und zwar nicht nur hinsichtlich der buchhalterischen Korrektheit, sondern auch mit Bezug auf ihre Angemessenheit und Zweckmässigkeit, fehlt bei den eidgenössischen Anstalten durchwegs. Diese Funktion wird daher einerseits von den übrigen Anstaltsorganen wahrgenommen, so in der Regel vom Verwaltungsrat¹. Eine weitere Möglichkeit be-

1 Vgl. beispielsweise die Nationalbank, bei der die Aufsicht von Bankrat und Bankausschuss ausgeübt wird.

steht in der Ausdehnung der Befugnis der Kontrollstelle, indem dieser die Ueberprüfung der Zweckmässigkeit der Geschäftsführung übertragen wird. Als Aufsichtsbehörde über die Bundesanstalten amtet schliesslich vielfach ein anstaltsexternes Organ, nämlich die Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung¹.

II. Die Mitwirkung der Bundesbehörden

1. Allgemeines

Wie wir im ersten Teil der vorliegenden Arbeit erwähnt haben, werden die sich aus dem Anstaltszweck ergebenden Funktionen teils von den Anstaltsorganen, teils von den Organen des Anstaltsträgers wahrgenommen. Dabei haben wir festgestellt, dass das Ausmass der Uebernahme von anstaltlichen Organfunktionen durch das Muttergemeinwesen den Grad der administrativen Selbständigkeit der Anstalt zu beeinflussen vermag². Bei einer autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalt beschränkt sich die Mitwirkung der Staatsorgane auf die Ausübung der obersten Willensbildungsfunktionen. Kommen hingegen dem Anstaltsträger zusätzlich bedeutende Kompetenzen im Geschäftsführungs- und Aufsichtsbereich zu, so ist dies als Einschränkung der administrativen Selbständigkeit der Anstalt zu deuten³.

1 Vgl. hiezu unten, C, III, 5.

2 Näheres im ersten Teil, E, II, 2.

3 Vgl. auch Stähelin, S. 34.

An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber bemerkt, dass trotz der Ausübung von anstaltlichen Organfunktionen die Bundesbehörden ihren Charakter als Staatsorgane behalten; sie werden dadurch nicht zu Anstaltsorganen, auch nicht zu mittelbaren ¹.

2. Die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung ist in erster Linie Willensbildungsorgan; aufgrund ihres verfassungsmässigen Rechts zur Gesetzgebung erlässt sie das die Bundesanstalten betreffende organisatorische und materielle Recht.

Ferner stehen dieser Behörde auch einzelne Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen zu, so zum Beispiel die Wahl der obersten Anstaltsorgane, die Beschlussfassung über höhere Verpflichtungskredite sowie bezüglich der Verwendung von Reingewinnen und der Deckung von Verlusten, die Genehmigung von Voranschlag, Jahresrechnung, Geschäftsbericht usw.

3. Der Bundesrat und die Departemente

Bei den Bundesanstalten nimmt der Bundesrat, zum Teil nur in einem beschränkten Rahmen, Willensbildungs-, Aufsichts- und Geschäftsführungskompetenzen wahr. Bei seiner Tätigkeit wird der Bundesrat durch die Departemente unterstützt, die als Antrags- und als Vollzugsbehörde mitwirken.

1 Vgl. statt vieler Arpagaus, S. 22.

III. Das Anstaltspersonal

1. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis

a) Rechtliche Grundlage

Bei den meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes ist das Dienstverhältnis des Personals dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Der Inhalt dieses Dienstverhältnisses richtet sich abschliessend nach dem massgeblichen Bundesrecht, nämlich dem Beamten-gesetz, den gestützt darauf erlassenen Beamtenordnungen I - III, der Angestelltenordnung sowie den weiteren Dienst-erlassen¹. Anstaltliche Wahlbehörde und Kandidat können nicht frei über die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses bestimmen. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Inhalt dieses Dienstverhältnisses mit demjenigen der Bediensteten der staatsunmittelbaren Verwaltung übereinstimmt.

1 Derartige Dienst-erlasse sind beispielsweise das Aemter-verzeichnis und die Wahlverordnung (vgl. unten, lit. c), ferner: Bundesratsbeschluss über die Einreihung der Aemter der Beamten (Aemterklassifikation) vom 18.10.1972, SR 172.221.111.1; Verordnung über die Arbeitszeit in der Bundesverwaltung (Arbeitszeitverordnung) vom 26.3.1980, SR 172.221.122; Bundesratsbeschluss über die dienstliche Aus-bildung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 13.12.1965, SR 172.221.123; Verordnung über die Disziplinar-kommissionen vom 8.1.1971, SR 172.221.141; Bundesbeschluss über die Teuerungszulagen des Bundespersonals vom 25.6.1976, SR 172.221.153.0; Bundesratsbeschluss über die Paritätische Kom-mission für Personalangelegenheiten vom 8.9.1964, SR 172.221.17; Verordnung über den ärztlichen Dienst der allge-meinen Bundesverwaltung vom 12.9.1958, SR 172.221.19.

b) Entstehung und Beendigung

Beim öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis handelt es sich um ein besonderes Gewaltverhältnis, welches durch einen einseitigen zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt (im Sinne einer Verwaltungsverfügung) begründet wird ¹. Hinsichtlich der Wahl- und Ernennungsbehörde sei auf die massgeblichen Bestimmungen des Anstaltsrechts, des Beamtengesetzes und der darauf basierenden Verordnungen verwiesen ². Als Wahlvoraussetzung muss der Bewerber den besonderen Bedingungen der Wahlfähigkeit ³ und der Wählerfordernisse ⁴ entsprechen. Die Auflösung des Dienstverhältnisses kann auf Verlangen des Bediensteten ⁵ sowie aus bestimmten gesetzlich festgelegten Gründen (zum Beispiel Aufhebung des Amtes ⁶, Ablauf der Amtsdauer ⁷ usw.) erfolgen. In Frage kommen ferner die administrative Entlassung aus wichtigen Gründen ⁸ sowie die disziplinarische Entlassung ^{9,10}.

-
- 1 Nef, S. 24; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, I; Grisel, S. 233 f. und S. 241 f.; Fleiner T., S. 432; Im Hof, S. 254 a ff.; Arpagaus, S. 24 f.; Stähelin, S. 36 f.; Köhl, S. 37; Hünérwadel, S. 77; Kern, S. 44; Schwarzenbach, VR, S. 230.
 - 2 Vgl. insbesondere BtG Art. 5, BO I Art. 4 und AngO Art. 5.
 - 3 BtG Art. 2.
 - 4 BtG Art. 4; BO I Art. 3; AngO Art. 6.
 - 5 BtG Art. 53; BO I Art. 66; AngO Art. 76.
 - 6 BtG Art. 54; BO I Art. 67.
 - 7 BtG Art. 57; BO I Art. 69; BO II Art. 61.
 - 8 BtG Art. 55; BO I Art. 68; BO II Art. 60; AngO Art. 77.
 - 9 BtG Art. 31 Abs. I Ziff. 9; AngO Art. 32 Abs. I lit. i.
 - 10 Näheres zur Entstehung und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses insbesondere bei Fleiner T., S.

c) Beamten- und Angestelltenverhältnis

Beim öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des Bundes und der Bundesanstalten kann man zwei Haupttypen auseinanderhalten: Das Beamtenverhältnis einerseits und das öffentlich-rechtliche Angestelltenverhältnis andererseits.

Beamte im Sinne des Bundesrechts sind nur diejenigen Bediensteten, deren Amt im Aemterverzeichnis aufgeführt ist und die als solche vom Bundesrat oder von einer ihm nachgeordneten Amtsstelle für eine vierjährige Amtsdauer ¹ gewählt werden ^{2,3}.

Neben den Beamten kennt das öffentliche Dienstrecht des Bundes die ständigen sowie die nicht-ständigen Angestellten. Während bei diesen die dauernde Verwendung nicht feststeht ⁴, sind zwar jene auf unbestimmte Zeit angestellt, sie können aber aus persönlichen oder organisatorischen Gründen nicht zum Beamten gewählt werden ⁵. Schliesslich sind auch die Angestellten im

434 f. und S. 441 ff.; Schwarzenbach, VR, S. 230 f.; Grisel, S. 238 ff. und S. 262 ff.; Im Hof, S. 254 a ff. und S. 402 a ff.

1 BtG Art. 6.

2 BtG Art. 1 und Art. 5; BO I Art. 4. Vgl. ferner die Verordnung über die Wiederwahl der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung für die Amtsdauer 1981 - 1984 und über die Altersgrenze für Angestellte (Wahlverordnung) vom 29.4. 1980, SR 172.221.121.

3 Näheres zum Beamtenbegriff insbesondere bei Grisel, S. 231; Schwarzenbach, VR, S. 229; Fleiner/Giacometti, S. 646 ff.; Kull, S. 44.

4 AngO Art. 3 Abs. III.

5 AngO Art. 3 Abs. II.

Probeverhältnis zu erwähnen, die sich vorerst über Fähigkeit und Eignung auszuweisen haben ¹.

Nebenbei sei noch bemerkt, dass die Funktionen von Beamten und Angestellten, abgesehen von ihrer Rechtsstellung, weitgehend gleich sind. Die Kategorie der Arbeiter hingegen wurde mit der Revision der Angestelltenordnung vom 1.1.1968 fallen gelassen ².

d) Rechte und Pflichten der Bediensteten

Das besondere Gewaltverhältnis äussert sich vorerst in den besonderen Pflichten der Bediensteten, so insbesondere in der Pflicht zur persönlichen Dienstleistung, zur Amtsverschwiegenheit, zur Vollziehung der Dienstbefehle, zur Wahrung der Interessen des Bundes und im Streikverbot ³. Demgegenüber kommen den Bediensteten Rechte persönlicher und vermögensrechtlicher Natur zu, insbesondere das Recht auf Besoldung, auf Sozialleistungen, auf Urlaub, auf Dienstzeugnis usw. ⁴. Aufgrund des Gewaltverhältnisses kann aber der Bedienstete auch in der Ausübung der verfassungsmässigen und politischen Rechte eingeschränkt werden, so beispielsweise in der Vereinsfreiheit,

1 AngO Art. 3 Abs. IV.

2 Grisel, S. 236.

3 Vgl. BtG Art. 21, Art. 22, Art. 23, Art. 25, Art. 27; AngO Art. 24, Art. 25, Art. 28

4 Vgl. BtG Art. 36 ff.; BO I Art. 38 ff.; BO II Art. 33 ff.; AngO Art. 45 ff.

in der Niederlassungsfreiheit, in der Handels- und Gewerbe-freiheit, im Recht zur Bekleidung öffentlicher Aemter ^{1,2}.

2. Das privatrechtliche Dienstverhältnis

a) Begründung und rechtliche Grundlage

Das privatrechtliche Dienstverhältnis ist dadurch gekennzeichnet, dass es durch den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages, also durch gegenseitige Willensübereinstimmung, die sich auf alle Einzelheiten des Vertragsverhältnisses erstrecken muss, zustandekommt. Bund und Bewerber stehen sich somit als gleichgeordnete Parteien gegenüber. Das Dienstverhältnis richtet sich theoretisch nach den massgeblichen Bestimmungen des Obligationenrechts ^{3,4}.

In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf hingewiesen, dass für die aufgrund des privatrechtlichen Dienstvertrages angestellten Bediensteten der Bundesanstalten die Vorschriften des Obligationenrechts nicht durchwegs zur Anwendung gelangen. Auf

1 Vgl. BtG Art. 8, Art. 13, Art. 14, Art. 15; BO I Art. 7, Art. 12, Art. 13; BO II Art. 6, Art. 10, Art. 11; AngO Art. 10, Art. 16, Art. 17, Art. 18.

2 Näheres zu den Rechten und Pflichten der Beamten und Angestellten bei Nef, S. 25; Schwarzenbach, VR, S. 231 ff.; Fleiner T., S. 435 ff. und S. 440 f.; Grisel, S. 245 ff. und S. 255 ff.; Im Hof, S. 289 a ff. und S. 366 a ff.

3 OR zehnter Titel: Der Arbeitsvertrag, OR Art. 319 ff.

4 Näheres bei Nef, S. 26; Fleiner T., S. 433; Arpagaus, S. 24 f.; Stähelin, S. 35 f.

dieses Dienstverhältnis werden vielmehr meistens eine Vielzahl von Spezialvorschriften, Reglementen oder Weisungen als anwendbar erklärt, so dass die individuelle Gestaltungsfreiheit eingeschränkt wird. Wir haben es somit mit einem sogenannten Mischverhältnis zu tun, indem das Vertragsverhältnis durch Abweichungen materiell dem öffentlichen Dienstverhältnis angenähert wird ¹.

b) Eignung des privatrechtlichen Dienstverhältnisses

Ob das Dienstverhältnis des Anstaltspersonals privatrechtlich ausgestaltet wird oder nicht, "ist letztlich eine Frage der Zweckmässigkeit und damit der Gesetzgebungspolitik" ². Im Bundes wurde zum Beispiel für die Bediensteten der SUVA und der Nationalbank ausschliesslich das privatrechtliche Dienstverhältnis gewählt. In diesen Fällen handelt es sich um gewerbliche oder privatwirtschaftsähnliche Tätigkeiten, für die sich das private Anstellungsverhältnis durchaus eignet. Allerdings werden auch bei den Anstalten mit grundsätzlich öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis in Ausnahmefällen Arbeitsverträge nach dem Obligationenrecht abgeschlossen; es handelt sich dabei um nicht spezifisch staatliche Tätigkeiten oder um solche vorübergehender, provisorischer oder untergeordneter Natur ³.

1 Näheres bei Fleiner/Giacometti, S. 657; Nef, S. 26 und S. 32.

2 Arpagaus, S. 24.

3 Vgl. Nef, S. 26 f. und S. 31 f.

B. Die sachlichen Anstaltsmittel

I. Die anwendbaren Buchführungsvorschriften

Die Verwaltung der Finanzen des Bundes, die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes obliegt grundsätzlich dem Bundesrate ¹. Grundlagen für die Buchführung in der Bundesverwaltung sind das Finanzhaushaltsgesetz sowie mehrere Verordnungen, so insbesondere die Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst der Bundesverwaltung vom 29.6.1945 ² sowie die Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien der Bundesverwaltung ³.

Das Finanzhaushaltsgesetz samt dazugehörenden Verordnungen findet auf bestimmte Bundesanstalten vorbehaltlos Anwendung ⁴. Es handelt sich dabei vorwiegend um öffentlich-rechtliche Anstalten im Sinne von Aufwandswirtschaften, die zudem lediglich über eine beschränkte Autonomie verfügen ⁵. Derartige unselb-

1 BV Art. 102 Ziff. 14.

2 SR 611.6.

3 Näheres zur Buchführung in der Bundesverwaltung bei Käfer, S. 154 ff., insbesondere S. 159, und die dort zitierte Literatur.

4 FHG Art. 1 Abs. I.

5 Ein typisches Beispiel hiefür sind die Eidgenössischen Rüstungsbetriebe; vgl. BBl 1968 I 480. Ferner die ETH Zürich und ihre Annexanstalten, die in der allgemeinen Verwaltungsbuchführung des Bundes erscheinen.

ständige Anstalten können aber trotzdem über eine eigene Rechnung verfügen, durch die die Vermögenslage, die Schuld- und Forderungsverhältnisse sowie die Betriebsergebnisse gesondert ausgewiesen werden ¹.

Wie wir hingegen im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit feststellen konnten, sind für die meisten der von uns besprochenen Bundesanstalten besondere, in den anstaltlichen Gründungserlassen enthaltene Buchführungsvorschriften anwendbar ². Auf die autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes gelangt somit das Finanzhaushalt-Gesetz grundsätzlich nicht zur Anwendung ³, es sei denn, dass einzelne Vorschriften dieses Erlasses ausdrücklich vorbehalten werden ⁴. Die Statuierung besonderer Buchführungsvorschriften für diese Bundesanstalten und deren separate Rechnungsführung erscheinen durchaus angebracht, da es sich bei jenen Einrichtungen meistens um Erwerbswirtschaften handelt, für die die Verwaltungsbuchführung ungeeignet ist.

-
- 1 Dies ist zum Beispiel bei den Rüstungsbetrieben der Fall. Vgl. hierzu FHG Art. 22.
 - 2 Vgl. beispielshalber: KUVG Art. 48 f.; NBG Art. 25 ff.; AlkG Art. 71 Abs. III. Vgl. ferner in Verbindung mit FHG Art. 1 Abs. II: PTT-OG Art. 8 ff.; V zum PTT-OG Art. 11 f.; SBBG Art. 15 ff.; V zum SBBG Art. 16 ff..
 - 3 Dies ergibt sich ohne weiteres auch e contrario aus FHG Art. 1 Abs. I.
 - 4 So Art. 2 und 3 des FHG für die PTT-Betriebe und für die Bundesbahnen; FHG Art. 1 Abs. II.

II. Das Anstaltsvermögen

1. Die Eigentumsverhältnisse am Anstaltsvermögen

Bekanntlich bedarf jede öffentlich-rechtliche Anstalt, analog den Gesellschaften des Privatrechts, zur Erreichung des Gesellschaftszieles unter anderem eines Bestands von sachlichen Mitteln¹. Dieses Substrat ist notwendigerweise aus dem allgemeinen Staatsvermögen ausgeschieden und wird demzufolge der entsprechenden Anstalt zugeordnet. Bei den Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit ist die Trennung aber lediglich technischer Natur; Subjekt der Vermögenswerte bleibt der Anstalts-träger. Diese These ist durchaus zu vereinbaren mit der Tatsache, dass bei den nichtrechtsfähigen Einrichtungen mit eigener Buchführung die sachlichen Mittel auf der Aktivseite der Bilanz erscheinen, denn dadurch wird die faktische (nicht rechtliche) Loslösung der Anstaltsmittel vom Staatsvermögen hervorgehoben. Denkbar ist allerdings die Uebertragung der Vermögensfähigkeit an eine nicht-rechtsfähige Anstalt durch Einzelzuweisung von Rechten²; unseres Wissens hat man im Bund von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Anders aber bei den rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten; durch Verleihung der Rechtspersönlichkeit erlangt die Anstalt Vermögensfähigkeit. Mit anderen Worten ist bei den rechtsfähigen Anstalten die Trennung der sachlichen Mittel

1 Vgl. im ersten Teil der vorliegenden Arbeit, A, II.

2 Vgl. im ersten Teil, E, I, 3.

vom allgemeinen Staatsvermögen nicht nur technischer, sondern auch juristischer Natur; die rechtsfähige Anstalt ist selbständiger Eigentumsträger der ausgeschiedenen Sachmittel ¹.

Nach der Verwendungsart der sachlichen Anstaltsmittel unterscheiden wir das Umlauf- und das Anlagevermögen ². Aus juristischer Sicht bedeutungsvoller ist die Unterscheidung nach der Zweckbestimmung, nämlich in Finanz- und Verwaltungsvermögen ³.

2. Das Umlauf- und Anlagevermögen

In der Betriebswirtschaftslehre versteht man unter Vermögen ganz allgemein die Summe der einem Betrieb zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Güter. Das Anstaltsvermögen erscheint auf der Aktivseite der Bilanz und wird in Umlauf- (Betriebs-) und Anlagevermögen unterteilt. Die Zuordnung der einzelnen Aktivposten zum Umlauf- oder Anlagevermögen ist nach deren zukünftigen Funktion, also nach der Zweckbestimmung der Aktiven vorzunehmen.

Aufgrund dieser Erwägungen sind als Umlaufvermögen ⁴ diejenigen Vermögensteile zu betrachten, die innert mehr oder weniger kurzer Zeit umlaufen oder sich in bares Geld umwandeln lassen

1 Vgl. im ersten Teil, E, I, 1. Näheres auch bei Arpagaus, S. 50; Stähelin, S. 23; Ulrich, S. 95; Wolff/Bachof, VR II, S. 370 f.; Bühler, S. 258.

2 Vgl. unten, Ziff. 2.

3 Vgl. unten, Ziff. 3.

4 Näheres zu den Aktiven des Umlaufvermögens bei Käfer, S. 673 ff.

(flüssige Mittel, d.h. Kassa, Post, Bank, ferner Debitoren, Warenvorräte, Transitorische Aktiven usw.) und somit am Umsatzprozess beteiligt sind. Demgegenüber setzt sich das Anlagevermögen ¹ aus dauerhaften Einrichtungen zusammen; diese Vermögensgegenstände (Betriebsanlagen, wie zum Beispiel Immobilien, Mobilien, Patente, Konzessionen, sowie Finanzanlagen, wie angelegte Kapitalien und andere Beteiligungen) sind dazu bestimmt, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen.

3. Das Finanz- und Verwaltungsvermögen

a) Finanzvermögen

Zum Finanzvermögen gehören jene Gegenstände, die dem Staat oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nur mittelbar, nämlich nicht durch den Gebrauch als solchen, sondern durch ihren Vermögenswert und durch ihre Erträge dienen. Dem Finanzvermögen sind insbesondere zuzurechnen: Flüssige Mittel, Forderungen, Wertschriften, Beteiligungen, bebaute oder unbebaute Grundstücke. Die Erträge aus diesen Vermögenswerten tragen zur Finanzierung der Verwaltung, in casu der öffentlich-rechtlichen Anstalt bei.

Da das Finanzvermögen nicht zur unmittelbaren Verwirklichung einer Verwaltungsaufgabe dient, ist es aus dem Verwaltungsrecht ausgeschieden; das Finanzvermögen untersteht vielmehr ausschliesslich dem Privatrecht. Die öffentlich-rechtliche

1 Näheres zu den Aktiven des Anlagevermögens bei Käfer, S. 682 ff.

Anstalt kann das Finanzvermögen in privatrechtlichen Formen erwerben, belasten und veräußern; es ist grundsätzlich auch der Pfändung und Zwangsvollstreckung zugänglich. Das öffentliche Recht ist für das Finanzvermögen nur insoweit von Bedeutung, als es die Regelung seiner Verwaltung bestimmt und zudem festlegt, welchen Organen die Verfügungsbefugnis zukommt¹.

b) Verwaltungsvermögen

Diejenigen Gegenstände, welche dem Staat oder der öffentlich-rechtlichen Anstalt unmittelbar durch den Gebrauchswert zur Verwirklichung eines Verwaltungszweckes dienen, bilden das Verwaltungsvermögen. Hierzu gehören unter anderem Verwaltungsgebäude, Liegenschaften, Bahnkörper, Telegrafeneinrichtungen, Büroausstattungen, Maschinen, Geräte usw. Das Verwaltungsvermögen setzt sich somit aus all jenen Gegenständen zusammen, "welche die unentbehrliche sachliche Grundlage für die Erfüllung einer bestimmten Anstaltsaufgabe darstellen"².

Die Eigentumsverhältnisse werden beim Verwaltungsvermögen, gleich wie beim Finanzvermögen, durch das Zivilrecht geordnet. Verschiedenartig ist hingegen die Benutzungsordnung, wird die-

1 Näheres zum Finanzvermögen bei Fleiner F., S. 352; Ruck, VR I, S. 140 f.; Forsthoff, S. 376; Wolff/Bachof, VR I, S. 484; Grisel, S. 283 f.; Fleiner T., S. 369; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 39, A; Schwarzenbach, VR, S. 190; Arpagaus, S. 50 f.; Stähelin, S. 26 f.; Ulrich, S. 96; Hünervadel, S. 88 ff.; Hagmann, S. 41 ff.

2 Ulrich, S. 96.

se nämlich beim Verwaltungsvermögen durch das öffentliche Recht geregelt.

Die Erbringung einer Verwaltungsaufgabe setzt nun voraus, dass der öffentlich-rechtlichen Anstalt der erforderliche Bestand von Sachmitteln zur Verfügung gestellt wird und auch erhalten bleibt. Die aus dem Privatrecht fliessenden Rechte und Pflichten können demnach beim Verwaltungsvermögen nur insofern geltend gemacht werden, als dadurch der Anstaltszweck keine Beeinträchtigung erfährt. Das Verwaltungsrecht begründet somit zugunsten einer durch die Anstalt zu erbringenden Verwaltungsaufgabe eine sogenannte Zweckgebundenheit des Verwaltungsvermögens, weshalb eine Zweckentfremdung derartiger Gegenstände im Sinne einer Veräusserung, Verpfändung oder Zwangsvollstreckung als unzulässig abzulehnen ist ¹.

1 Näheres zum Verwaltungsvermögen bei Fleiner F., S. 353 und S. 361 ff.; Ruck, VR I, S. 140; Forsthoff, S. 377; Wolff/Bachof, VR I, S. 486; Grisel, S. 286 f.; Fleiner T., S. 370; Schwarzenbach, VR, S. 189; Stähelin, S. 27 ff.; Hagmann, S. 41 ff.; Arpagaus, S. 50 ff.; Ulrich, S. 96; Hünnerwadel, S. 88 ff.

III. Das Betriebskapital

1. Das Fremdkapital

Unter dem Fremdkapital versteht man die Summe der Verbindlichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber Dritten. Bezüglich der Zusammensetzung des Fremdkapitals und dessen Verhältnis zum Eigenkapital besteht bei den Bundesanstalten eine bunte Vielfalt ¹; diese Einrichtungen kennen grundsätzlich keine sich auf ihr Fremdkapital beziehenden Vorschriften. Ebensowenig stellen sich im Hinblick auf das anstaltliche Fremdkapital besondere rechtliche Fragen ².

Zu erörtern bleibt an dieser Stelle lediglich das Problem der Haftung für die Verbindlichkeiten der Anstalt. Wie wir bereits im ersten Teil der vorliegenden Arbeit festgehalten haben, bildet die rechtsfähige Anstalt nicht nur eine selbständige Vermögens-, sondern auch Haftungseinheit ³. Die rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt haftet somit alleine für ihre Verbindlichkeiten, und zwar mit dem gesamten Anstaltsvermögen;

1 Bei den von uns besprochenen Anstalten dominiert grundsätzlich das Fremdkapital, so zum Beispiel bei den PTT-Betrieben infolge der Vielzahl von Postcheckkonto-Gläubigern, bei der SUVA infolge der beachtlichen versicherungstechnischen Rückstellungen, bei den SBB - zumindest bis zur Einführung des Leistungsauftrages 1982 - infolge der hohen Verschuldung.

2 Näheres zum Fremdkapital in der Unternehmensbilanz bei Käfer, S. 708 ff.

3 Vgl. im ersten Teil, E, I, 1.

die Haftung des Anstaltsträgers ist demnach grundsätzlich ausgeschlossen ¹.

Anders verhält es sich hingegen mit der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit der nicht-rechtsfähigen Anstalt. Mangels der Rechtssubjektivität kann diese Einrichtung bekanntlich nicht Träger von Rechten und Pflichten sein. Dies hat zur Folge, dass die Verbindlichkeiten der nicht-rechtsfähigen Anstalt vom juristischen Standpunkt aus betrachtet als Schulden des Anstaltsträgers, in casu also des Bundes, zu werten sind. Einem Gläubiger haftet somit neben dem Anstaltsvermögen das ganze Vermögen des Muttergemeinwesens ².

2. Das Eigenkapital

a) Allgemeines

In der Anstaltsbilanz wird neben dem Fremdkapital auf der Passivseite als zweiter Hauptposten das Eigenkapital ausgewiesen, welches sich aus Dotationskapital, Reserven und Aktivsaldo vortrag zusammensetzt ³. Das Eigenkapital ist eine rechnerische, nicht eine reale Grösse, und dient eigentlich als Haftungs- und Kreditbasis für die Anstaltsgläubiger. Die Sicherungsfunktion des Eigenkapitals ist allerdings bei einer öffentlichen

1 Vgl. hinsichtlich einer eventuellen Defizitgarantie des Anstaltsträgers unten, Ziff. IV.

2 So ausdrücklich Bühler, S. 258.

3 Näheres zum Eigenkapital in der Unternehmensbilanz bei Käfer, S. 763 ff.

Anstalt nicht von derartiger Bedeutung wie bei einer Gesellschaft des Privatrechts. Die öffentlich-rechtliche Anstalt bietet nämlich kraft ihrer Stellung als Träger mittelbarer Staatsverwaltung ihren Gläubigern und Benutzern genügend Sicherheit, dies auch im Falle eines Missverhältnisses zwischen Eigen- und Fremdkapital.

b) Dotationskapital

Das Dotationskapital entspricht der Beteiligung des Staates an einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ¹. Wie bereits angedeutet, stellt das Dotationskapital nicht einen bestimmten konkreten Vermögenswert dar, sondern eine Sperrquote (oder ein Sollbetrag), in deren Höhe Vermögenswerte vorhanden sein sollen, oder mit anderen Worten, in deren Ausmass stets das Reinvermögen der öffentlich-rechtlichen Anstalt erhalten bleiben soll.

Aus dem Dotationskapital ist also ersichtlich, zu welcher Einlage in das Anstaltsvermögen sich der Staat verpflichtet hat. Durch die Begründung eines Dotationsverhältnisses erklärt sich der Staat freiwillig bereit, die zur Gründung und Ausstattung der Anstalt notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen und dieser Einrichtung zur Verfügung zu stellen. Für den Staat stellt das Dotationskapital ein zweckgebundenes Staatsvermögen dar; eine Zweckentfremdung dieses Substrates kann nur durch

1 Das Dotationskapital einer öffentlichen Anstalt ist mit dem Grundkapital einer privatrechtlichen Kapitalgesellschaft vergleichbar.

Revision der entsprechenden Bestimmungen des anstaltlichen Organisationserlasses oder durch Auflösung einer Anstalt erfolgen. In diesem Zusammenhang sei allerdings erwähnt, dass im Bunde nur einzelne, und zwar insbesondere die kapitalintensiven Anstalten mit einem Dotationskapital ausgestattet wurden ¹. Zweifelsohne hat zwar der Bund anlässlich jeder Anstaltsgründung die wesentliche finanzielle Grundlage zur Verfügung gestellt, ohne dass diese aber in allen Unternehmensbilanzen als Eigenkapital ausgewiesen wird.

Die Dotation begründet zwischen Anstalt und Staat ein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis, dessen Inhalt im Gründungserlass und in den darauf beruhenden Verordnungen und Reglementen umschrieben wird. Aufgrund dieses Dotationsverhältnisses besteht für die Anstalt in der Regel die Pflicht, die Kosten der Kapitalbeschaffung zu tragen sowie im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Kapital zu verzinsen ².

c) Reserven

Auch beim Reservefonds handelt es sich um eine Sperrquote, in deren Höhe das Anstaltsvermögen nur für ganz bestimmte Zwecke vermindert werden darf. Reserven sind also Rechnungsgrössen,

1 Ein typisches Beispiel sind die Schweizerischen Bundesbahnen; vgl. im zweiten Teil, B, IV, 3.

2 Näheres zum Dotationskapital der öffentlich-rechtlichen Anstalt bei Hünerwadel, S. 83 ff.; Weder, S. 11 ff.; Obrecht, S. 164 f.; Arpagaus, S. 52 f.; Stähelin, S. 23 f.; Ulrich, S. 97 f.; Hagmann, S. 84 f.; Birrer, S. 83 f.

die eine entsprechende Quote der Aktiven buchmässig binden ¹. Wie die privatrechtlichen Unternehmungen legen sich auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten Reserven an, um für die Deckung besonderer Ausgaben (Verluste, Betriebserweiterungen und -umstellungen, Anlagenbeschaffungen, Selbstversicherung usw.) gewappnet zu sein. Das umfassende Ziel der Reservebildung bleibt also sowohl der Gläubigerschutz als auch die dauernde Erhaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Eine Anstalt besitzt durchwegs offene und stille Reserven. Die offenen Reserven sind jene, die auf der Passivseite der Bilanz als "Reservefonds" ausgewiesen werden, wobei aus der näheren Begriffsumschreibung auf die Verwendungsart dieser Mittel geschlossen werden kann. Die Speisung der offenen Reserven erfolgt jeweils nach den entsprechenden Bestimmungen des Anstaltsstatuts; in diesem Sinn ist jährlich aus dem Reingewinn ein gesetzlich festgelegter prozentualer Anteil dem Reservefonds zuzuweisen.

Die stillen Reserven treten demgegenüber in der Anstaltsbilanz nicht in Erscheinung. Diese Reserven werden durch die Verwaltung gebildet, indem sie bewusst Vermögenswerte der Anstalt unterbewertet oder die Höhe von noch nicht genau feststehender Verbindlichkeiten zu hoch einsetzt. Auch im Zusammenhang mit der Bildung von stillen Reserven hat sich die Verwaltung stets das dauernde Gedeihen des Unternehmens vor Augen zu halten. Die Bildung derartiger Reserven ist allerdings insofern pro-

1 Arpagaus, S. 53, und Stähelin, S. 99, beide gestützt auf Birrer, S. 84.

blematisch, als damit eine Beeinträchtigung der Bilanzwahrheit und der Bilanzklarheit gegenüber dem Anstaltsträger verbunden ist. Im übrigen stellen die stillen Reserven eine Manövriermasse in den Händen der Verwaltung dar, durch welche der wahre Geschäftsgang der Anstalt vertuscht werden kann¹.

IV. Die finanzielle Sicherung im besonderen

1. Allgemeines

Im engen Zusammenhang mit der Haftung des Staates für die Verbindlichkeiten seiner Anstalten steht die Frage der finanziellen Sicherung. Demgemäss kann sich der Anstaltsträger veranlasst sehen, zugunsten seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten für deren Verbindlichkeiten eine Defizitgarantie zu übernehmen. Es versteht sich von selbst, dass die Statuierung einer derartigen finanziellen Sicherung nur bei den rechtlich selbständigen Anstalten einen Sinn hat. Bei den nicht-rechtsfähigen Einrichtungen haftet der Staat sowieso für deren Verbindlichkeiten, weshalb eine Defizitgarantie nicht ausdrücklich hervorgehoben werden muss.

Nach der in Doktrin und Praxis vorherrschenden Auffassung hat das Muttergemeinwesen seine öffentlich-rechtlichen Anstalten

1 Vgl. zu den Reserven der öffentlich-rechtlichen Anstalt Hünérwadel, S. 86 f.; Obrecht, S. 165 f.; Arpagaus, S. 53; Stähelin, S. 24 f.; Ulrich, S. 98 f.; Birrer, S. 84. Vgl. ferner für die Gesellschaftsformen des Zivilrechts Käfer, S. 775 ff.

auch in finanzieller Hinsicht zu tragen, und zwar zumindest durch eine Defizitgarantie ¹. Diesem Postulat liegt der Gedanke zugrunde, dass der Staat letztlich für die Durchführung der seinen Trägern mittelbarer Staatsverwaltung übertragenen Aufgaben verantwortlich ist. Die dauernde Zweckverfolgung der Anstaltsaufgaben kann aber nur bei finanziell gesicherten Verhältnissen gewährleistet werden, was eben durch die Abgabe einer Defizitgarantie des Muttergemeinwesens erreicht wird ².

2. Möglichkeiten der finanziellen Sicherung ³

Eine unmittelbare Staatsgarantie liegt dann vor, wenn der Staat im Organisationserlass einer öffentlich-rechtlichen Anstalt seine Bereitschaft äussert, für alle Verbindlichkeiten der betreffenden Anstalt zu haften, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen. Eine derartige Defizitgarantie begründet eine subsidiäre Haftbarkeit des Anstaltsträgers und räumt zugleich dem Anstaltsgläubiger ein subjektives öffentliches Recht dem Staat gegenüber auf Deckung der erlittenen Verluste ein. Der Gläubiger kann seine Forderung gegenüber dem Staat mit einer direkten Leistungsklage geltend machen.

1 So ausdrücklich BGE 105 Ib 357.

2 Vgl. hiezu Arpagaus, S. 65 f.; Ulrich, S. 124; Stähelin, S. 47.

3 Näheres zur finanziellen Sicherung des Staates für seine öffentlich-rechtlichen Anstalten bei Hünerwadel, S. 102 ff.; Birrer, S. 49 ff.; Weder, S. 24 ff.; Arpagaus, S. 66 ff.; Stähelin, S. 48 ff.; Ulrich, S. 124 ff.

Demgegenüber kann sich der Anstaltsträger mit einer mittelbaren Defizitgarantie gesetzlich lediglich dazu verpflichten, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die für deren Tätigkeit notwendigen finanziellen Mittel in Form eines Dotationskapitals oder besonderer Kredite zur Verfügung zu stellen. Zugunsten des Anstaltsgläubigers besteht ein Gesetzesvollziehungsanspruch. Der Berechtigte kann mit anderen Worten nicht direkt gegen den Staat auf Deckung der erlittenen Verluste klagen, sondern es kommt ihm lediglich ein rechtswirksamer Anspruch auf Vollzug der die finanzielle Sicherung betreffenden Rechtsvorschriften zu.

3. Die finanzielle Sicherung im Bunde

Unseres Wissens hat sich der Bund in keinen Anstaltsstatuten zur Uebernahme einer unmittelbaren oder auch nur mittelbaren Defizitgarantie zugunsten seiner Anstalten verpflichtet. Dennoch kann er eine notleidende Bundesanstalt kaum ihrem Schicksal überlassen. Wie bereits mehrfach erwähnt, muss der Bund für die Erfüllung derjenigen Verwaltungsaufgaben, die er aus rechtspolitischen Gründen einer Anstalt übertragen hat, besorgt sein wie für die übrigen staatlichen Obliegenheiten, und zwar gegebenenfalls unter Einsetzung seiner gesamten Macht- und Geldmittel ¹.

Gerät demnach beispielsweise eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes in Finanzschwierigkeiten, so hat dieser alles Not-

1 So ausdrücklich Burckhardt, S. 108 f.

wendige zu unternehmen, damit die jener Anstalt übertragene Verwaltungsaufgabe nicht unerfüllt bleibe. Dem Bund kann somit ohne weiteres zugemutet werden, dass er auch ohne der ausdrücklichen Uebernahme einer Defizitgarantie für die Schulden seiner Anstalt einstehe, um so deren Liquidation zu verhindern und die Erfüllung der betreffenden Anstaltsaufgabe zu sichern ^{1,2}.

Nach den obigen Ausführungen stehen der Auflösung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt infolge Ueberschuldung insbesondere rechtspolitische, nicht zuletzt aber auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Erwägungen entgegen, weshalb ein derartiger Schritt in der Praxis kaum in Frage kommen wird. Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass der Staat den Bestand der Anstalt im Hinblick auf die dauernde Erbringung einer Verwaltungsaufgabe auch ohne eine ausdrückliche Defizitgarantie gewährleistet, was einer faktischen finanziellen Sicherung gleichkommt.

1 Vgl. Burckhardt, S. 111.

2 Als Beispiel aus der Praxis sei an dieser Stelle auf die Schweizerischen Bundesbahnen verwiesen, für die der Bund in den letzten zehn Jahren namhafte Fehlbeträge gedeckt hat. Zur Tragung des Bundesbahndefizits ist der Staat aber schon deshalb verpflichtet, weil den SBB mangels Rechtspersönlichkeit keine Schuldfähigkeit zukommt.

C. Die Staatsaufsicht

I. Rechtfertigung der Staatsaufsicht

Bekanntlich gründet der Staat eine öffentlich-rechtliche Anstalt, um ihr die Wahrnehmung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe zu überlassen¹. Die Anstalt gehört somit zur Verwaltung im materiellen Sinn², wird ihr ja eine gesetzlich umschriebene Funktion, die aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltungstätigkeit herausgelöst wurde, zur selbständigen Besorgung übertragen. Dennoch bleibt diese Tätigkeit, obwohl sie durch die öffentlich-rechtliche Anstalt wahrgenommen wird, eigentliche Staatstätigkeit³.

Nun versteht es sich von selbst, dass sich der Staat eine gewisse Einflussmöglichkeit auf die Träger der mittelbaren Verwaltung vorbehalten will, da er ja die Gewähr dafür haben muss, dass die diesen Einrichtungen obliegenden Aufgaben nach den geltenden rechtlichen Grundsätzen erbracht werden⁴. Aus diesem Grunde unterwirft der Staat die Anstalten der sogenannten Anstaltsaufsicht, um so die Erfüllung dieser Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten und ausserdem, um die Anstalt an Uebergriffen in den Kompetenzbereich anderer Verwaltungsträger zu

1 Näheres im ersten Teil, A, IV, 1.

2 Moser, S. 84.

3 Ulrich, S. 112, gestützt auf Hünérwadel, S. 107.

4 Ulrich, S. 112.

hindern ¹. Nach Jecht ² stellt die Anstaltsaufsicht den notwendigen "Verbindungsstrang" zwischen der Anstalt und der öffentlichen Verwaltung dar, "ohne den die aus fachlichen Gründen verselbständigte Organisationseinheit sozusagen eine souveräne Stellung innerhalb des Staatsganzen erlangen würde" ³.

II. Möglichkeiten der Staatsaufsicht

1. Allgemeines

Aufgrund ihrer Aufsichtsgewalt besitzen also die Staatsbehörden von Rechts wegen die Befugnis, die Anstaltstätigkeit zu überwachen und zu kontrollieren. In diesem Sinn steht dem Trägerverband zweifelsohne ein generelles Informations- und Auskunftsrecht zu, aufgrund dessen dieser sich durch Einsichtnahme in die Geschäftstätigkeit der Anstalt ins Bild zu setzen vermag. Abzulehnen ist grundsätzlich im Rahmen der Aufsichtstätigkeit ein Weisungs- und Leitungsrecht der staatlichen Behörden ⁴.

1 Vgl. Moser, S. 15; Stober, S. 149 f.

2. S. 89.

3 So ausdrücklich auch Wenger, S. 447.

4 Forsthoff, S. 478; Jecht, S. 87.

2. Die präventive Aufsicht

Als wirkungsvolles Aufsichtsmittel präventiver Natur wird im Bunde regelmässig der Genehmigungsvorbehalt von bestimmten Anstaltsakten statuiert ¹. Diese vorbeugende Staatsaufsicht bezweckt, jene Anstaltsakte der Kontrolle durch den Staat zu unterziehen und die Ausführung der betreffenden Tätigkeit von dessen Zustimmung abhängig zu machen. Durch den Genehmigungsvorbehalt von Anstaltshandlungen soll ein Fehlverhalten im Sinne eines rechts- oder zweckwidrigen Handelns des Beaufichtigten verhindert werden. Der fragliche Verwaltungsakt, der trotz Genehmigung durch den Staat als Anstaltsakt zu qualifizieren ist, kommt erst mit der staatlichen Genehmigung rechtsgültig zustande ².

3. Die Intraorganaufsicht

Ein weiteres, im Bunde wenig gebräuchliches Aufsichtsmittel ist die Delegation von Vertretern der Aufsichtsbehörde in die obersten Gremien der öffentlich-rechtlichen Anstalt. In diesem Zusammenhang ist aber zu betonen, dass sich die Beauftragten der Aufsichtsbehörde auf eine blosser Teilnahme an den Sitzungen der betreffenden Anstaltsorgane zu beschränken haben; weitergehendere Mitwirkungsrechte, so zum Beispiel die Einräumung von

-
- 1 Beispielsweise die Genehmigung von Darlehens- und Beteiligungsverträgen, von bedeutenden finanziellen Verpflichtungen, von Personalanstellungen, von Organisationsreglementen und anderen Erlassen usw.
 - 2 Näheres bei Fleiner F., S. 118 f.; Jecht, S. 86; Wolff/Bachof, VR II, S. 106; Ulrich, S. 114 f.; Hünerwadel, S. 109; Stober, S. 149 f.

Stimmrecht oder gar von Vorsitzendenqualität, würden zweifelsohne den Rahmen einer blossen Staatsaufsicht sprengen ¹.

4. Die repressive Aufsicht

Von besonderer Wichtigkeit ist schliesslich das Recht der Aufsichtsbehörde zur Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes. Es handelt sich dabei um ein repressives Aufsichtsmittel, aufgrund dessen die fehlbaren Anstaltsorgane für ein eingetretenes Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden können. Zur Ausübung dieses Aufsichtsrechtes bedient sich die Aufsichtsbehörde besonders zu diesem Zweck eingesetzter Kommissionen. Aufhebung oder Rückgängigmachung von Anstaltsakten durch die Aufsichtsbehörde oder deren Kommissionen ist grundsätzlich ausgeschlossen ²; die Aufsichtsorgane müssen sich vielmehr auf ihre politischen Einflussmöglichkeiten beschränken.

III. Träger der Staatsaufsicht

1. Die parlamentarische und die bundesrätliche Oberaufsicht im allgemeinen

Wie oben dargetan, steht dem Anstaltsträger eine Aufsichtskompetenz im Sinne eines Rechts zur Ueberwachung und Kontrolle bestimmter Anstaltshandlungen zu. Dadurch will der Staat si-

1 Jecht, S. 86 f. Näheres auch bei Ulrich, S. 115; Arpagaus, S. 59.

2 Vgl. hiezu Ulrich, S. 115; Moser, S. 19 f.

herstellen, dass die Anstalt ihre Verwaltungsaufgabe in Uebereinstimmung mit dem geltenden Recht wahrnimmt. Im Bunde wird diese Aufsichtstätigkeit über die öffentlich-rechtlichen Anstalten von den obersten Behörden ausgeübt, nämlich vom Bundesrat und von der Bundesversammlung. Diesbezüglich ist aber zu beachten, dass die Intensität dieser Staatsaufsicht gegenüber den einzelnen Anstalten unterschiedlich ist, je nachdem, ob der betreffenden Einrichtung eine beschränkte oder eine ausgeprägte Autonomie zukommt.

Bundesversammlung und Bundesrat leiten ihre Kompetenz zur Beaufsichtigung der organisatorisch ausgegliederten Träger der Bundesverwaltung direkt aus der Bundesverfassung her¹; daneben wird die Staatsaufsicht auch in den anstaltlichen Organisationserlassen zusätzlich geregelt. Schwierigkeiten bereitet im einzelnen die Abgrenzung zwischen dem Aufsichtsbereich des Bundesrates von demjenigen der Bundesversammlung².

Uebereinstimmend erstreckt sich die Aufsichtstätigkeit der erwähnten Bundesbehörden auf die Finanzverwaltung sowie auf die materielle Verwaltung. Die dem Bundesrat und der Bundesversammlung eingeräumte Oberaufsichtskompetenz besteht darin, die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Anstalten als ganzes zu gewährleisten, ohne sich in die Einzelheiten der Geschäftsführung einzumischen. In diesem Sinn erstreckt sich die Ober-

1 Vgl. BV Art. 85 Ziff. 10 und Ziff. 11 sowie Art. 102 Ziff. 14 und Ziff. 15.

2 VPB 1977, Nr. 35, S. 18. Vgl. auch Hangartner, S. 137.

aufsicht des Bundesrates über die Bundesanstalten ¹ in erster Linie auf die Tätigkeit des Verwaltungsrates als des obersten Organs der Anstalt und in der Regel nicht auf die diesem nachgeordneten Instanzen ², wobei zu beachten ist, dass der Bundesrat die Aufsicht im täglichen Geschäftsgang und im direkten Verkehr mit den Anstalten ausübt.

Demgegenüber steht der Bundesversammlung gewissermassen die Ober-Oberaufsicht durch Genehmigung des Voranschlages, der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes zu ³. Bei der Ausübung seines Aufsichtsrechtes hat das Parlament ausschliesslich mit dem Bundesrat zu verkehren, es hat sich bei diesem "über den Geschäftsgang dieser Anstalten zu informieren und durch ihn oberaufsichtsrechtliche Anordnungen an die Anstalten zu leiten" ⁴. Die Instruktion der Bundesversammlung im Rahmen der Oberaufsicht erfolgt aufgrund der jährlichen Geschäftsberichte der Anstalten, ferner durch hiefür speziell geschaffene Kommissionen ⁵, so durch die Geschäftsprüfungskommissionen, die Finanzkommissionen, die Verkehrskommissionen, die Alkohol-

1 Die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanstalten wird ausdrücklich bejaht von Aubert, Nr. 1562; Hangartner, S. 126.

2 Vgl. für die SUVA: VPB 1976, Nr. 48, S. 105.

3 Moser, S. 84 ff. Allgemeines zur Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesverwaltung bei Fleiner/Giacometti, S. 532 ff.; Aubert, Nr. 1365 ff.; Hangartner, S. 135 ff.

4 Moser, S. 86.

5 Hangartner, S. 137; Moser, S. 31; Aubert, Nr. 1412.

kommission, die Kommission für Gesundheit und Umwelt, die Kommissionen für Wissenschaft und Forschung¹.

2. Die eidgenössische Finanzkontrolle

Die Aufsicht des Bundes über seine Anstalten erstreckt sich grundsätzlich auf die Finanzverwaltung sowie auf die materielle Verwaltung². Demnach unterliegen bestimmte öffentlich-rechtliche Bundesanstalten der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle³, die als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht sowohl der Bundesversammlung als auch dem Bundesrat zu dienen hat⁴.

Dieses Kontrollorgan ist administrativ dem Finanz- und Zolldepartement unterstellt, im übrigen ist es aber unabhängig⁵.

Die Finanzkontrolle führt die Finanzaufsicht nach den Krite-



1 Vgl. hiezu: GVG Art. 47 ter ff., Art. 48 ff. und Art. 51 ff.; GRS Art. 10 Abs. I Ziffern 2, 3, 6, 7 und 10; GRN Art. 15 Abs. I Ziffern 1, 2, 5, 7 und 10 sowie Abs. II lit. b und lit. d.

2 Vgl. oben, Ziff. 1

3 Dies gemäss FKG Art. 8 Abs. I lit. c und lit. d. Als Anstalten im Sinne der ebenerwähnten Bestimmung sind die PTT-Betriebe, die Bundeshochschulen samt Annexanstalten, die Alkoholverwaltung, Militärwerkstätte sowie der AHV-Ausgleichsfonds zu betrachten; vgl. BBl 1966 II 721. Vgl. ferner die Ausnahmen in FKG Art. 19; BBl 1966 II 726. Näheres hiezu bei Frei Werner, Spezielle Aspekte der Revision und Finanzkontrolle beim Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78, S. 49.

4 FKG Art. 1 Abs. I lit. a und lit. b.

5 FKG Art. 1 Abs. II.

rien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch ¹. Nicht zu untersuchen hat die Finanzkontrolle die Zweckmässigkeit des Handelns der Verwaltung. Die Kontrolle wickelt sich bei den Anstalten insbesondere in einer laufenden Ueberprüfung des Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzuges des Voranschlags, einschliesslich der Erstellung der Staatsrechnung ab. Ausserdem wird die richtige Verwendung der bewilligten Kredite durch die Anstalten überprüft ². Die Finanzkontrolle stellt der Finanzdelegation des Parlaments sämtliche Akten über die von ihr behandelten Geschäfte zu und erstattet ihr die notwendigen Zwischenberichte ^{3,4}.

3. Das Bundesamt für Organisation

Das Bundesamt für Organisation hat einerseits dem Bundesrat bei seiner Aufsicht über die Bundesverwaltungsorganisation zu dienen ⁵, anderseits kann es auch von der Bundesversammlung bei ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung beigezogen werden ⁶. Das Organisationsamt kann mit

1 FKG Art. 5.

2 Vgl. zu den einzelnen Kontrollaufgaben FKG Art. 6.

3 FKG Art. 14.

4 Näheres zur Eidgenössischen Finanzkontrolle insbesondere bei Aubert, Nr. 1362; Fleiner T., S. 507 f.; Schwarzenbach, VR, S. 249; Werner Frei, a.a.O.; Moser, S. 77 ff. Vgl. ferner BBl 1966 II 708 ff.

5 BBO Art. 5 Abs. I lit. a.

6 BBO Art. 9 Abs. I. Das Recht zum Beizug des Organisationsamtes durch das Parlament ist eine der wichtigsten Neuerungen des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation.

anderen Worten sowohl als Führungs- und Aufsichtsinstrument des Bundesrates als auch als Hilfsorgan des Parlaments bezeichnet werden.

Das Bundesamt für Organisation stellt eine Stabsstelle des Bundesrates dar ¹; es ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement unterstellt ^{2,3}. In sachlicher Hinsicht ist das Organisationsamt allerdings unabhängig ⁴. Zu den Aufgaben des Bundesamtes gehören insbesondere die Ueberprüfung und Beratung der Bundesverwaltung in Organisationsfragen, die Beteiligung an der Personalschulung, die Koordination der automatischen Datenverarbeitung, ferner die betrieblich-organisatorische Bauplanung u.a.m. ⁵.

Der Wirkungsbereich des Organisationsamtes erstreckt sich grundsätzlich auf die unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung ⁶. Hinsichtlich der Bundesanstalten sei an dieser Stelle

1 BBO Art. 1 Abs. I.

2 BBO Art. 1 Abs. III. Vgl. das Staatskalender 1981/1982, S. 244 f.

3 Bezüglich der Unterschiede zwischen Organisationsamt und Finanzkontrolle vgl. BB1 1979 II 811 f. Gegenüber der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (vgl. das Bundesgesetz vom 6.10.1954, AS 1955, 263) brachte die Gesetzesnovelle vom 11.7.1979 eine Verstärkung und Neuerung der Stellung des Bundesamtes für Organisation; BB1 1979 II 807.

4 BBO Art. 1 Abs. III 1. Satz.

5 Vgl. die nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben des Organisationsamtes in BBO Art. 5 Abs. I. Bezüglich der Befugnisse des Organisationsamtes vgl. BBO Art. 6.

6 BBO Art. 3 Abs. I.

vermerkt, dass diese grundsätzlich dem Wirkungsfeld des Organisationsamtes unterstellt sind, dass aber das Ausmass der Aufsichtskompetenz über die einzelnen Anstalten unterschiedlich ausgestaltet sein kann, je nach dem Grade der administrativen Selbständigkeit der betreffenden Einrichtung. Daraus ergibt sich als Extremfall, dass die Bundesanstalten mit ausgeprägter Autonomie vollständig aus dem Tätigkeitsbereich des Organisationsamtes ausgeklammert sind ¹.

Schliesslich können gemäss ausdrücklicher Gesetzesbestimmung auch die Departemente das Bundesamt beiziehen, und zwar insbesondere auch für ihre Aufsicht über eidgenössische Anstalten und andere Institutionen mittelbarer Staatsverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben übertragen hat ². Zweifelsohne kann aber diese Aufsichtskompetenz nur innerhalb des anstaltlichen Funktionsbereiches, der von den Mitwirkungsrechten der Bundesbehörden erfasst wird, ausgeübt werden.

4. Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation

Einzelne Anstalten unterstehen ferner der Aufsicht durch die Finanzkommissionen der beiden Kammern des Parlaments sowie der Finanzdelegation ³. Den Finanzkommissionen obliegt die

1 Diese Aussage bezieht sich auf die SUVA und auf die Nationalbank.

2 BBO Art. 4 Abs. I. Vgl. auch BB1 1979 II 813.

3 PTT-Betriebe, Bundeshochschulen, Rüstungsbetriebe usw.. Nicht zum Geschäftskreis der Finanzkommissionen gehören bekanntlich die Bundesbahnen, die Alkoholverwaltung, die SUVA und die Nationalbank.

Prüfung des Finanzhaushaltes (Voranschlag, Nachtragskredite, Jahresrechnung) der betreffenden Anstalten ¹. Die Kommissionen überprüfen insbesondere, ob der Finanzhaushalt gesamt- haft gesehen in Uebereinstimmung mit Verfassung, Gesetzen, Be- schlüssen, Verordnungen und Voranschlag geführt worden ist. Die Finanzkommissionen können den Anstalten weder Weisungen erteilen noch können sie Entscheidungen aufheben; sie müssen sich vielmehr auf ihre politischen Einflussmöglichkeiten be- schränken ².

Die Finanzkommissionen wählen aus ihrer Mitte die Finanzdele- gation ³, der die nähere Prüfung und Ueberwachung der laufen- den Geschäfte sowie des allgemeinen Finanzgebarens der An- stalten obliegt ⁴. Zwecks Erfüllung ihrer Aufgabe steht der Delegation eine mitschreitende Aufsicht während des Rech- nungsjahres im Sinne eines umfassenden Einsichts- und Aus- kunftsrechts zu ⁵. Die Finanzdelegation erstattet über ihre Tätigkeit alljährlich Bericht an die Finanzkommissionen ⁶.

1 GVG Art. 48.

2 Fleiner T., S. 509.

3 GVG Art. 49 Abs. I.

4 GVG Art. 50 Abs. I.

5 Näheres in GVG Art. 50.

6 Näheres zu den Finanzkommissionen und zur Finanzdelegation bei Aubert, Nr. 1362; Fleiner T., S. 508 f.; Hangartner, S. 138; Moser, § 12, S. 114 ff.; Bucher Fritz, Die parla- mentarische Finanzaufsicht im Bund, in: Der Schweizer Treu- händler, 9/78. Näheres ferner im Schlussbericht sowie in BB1 1966 I 245 f.

5. Die Geschäftsprüfungskommissionen

Für die allgemeine Kontrolle der Geschäftsführung der Bundesverwaltung und einzelner Bundesanstalten ¹ wählen der Stände- und der Nationalrat je eine Geschäftsprüfungskommission; diese sind unter anderem für die Prüfung der anstaltlichen Geschäftsberichte sowie für die nähere Kontrolle und Ueberwachung der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Bundesanstalten verantwortlich ².

Die Kommissionen sind berufen, die Tätigkeit der Bundesanstalten unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit (Legalitäts- und Ermessenskontrolle) hin zu prüfen ³. Hingegen sind die Geschäftsprüfungskommissionen ebensowenig wie die Finanzkommissionen befugt, unmittelbare Entscheidungen anstelle der Anstalt vorzunehmen oder dieser Weisungen zu erteilen ⁴. Sie haben lediglich die Möglichkeit, in ihrem Bericht das Parlament über eventuelle Missstände aufmerksam zu machen ⁵.

-
- 1 Zum Beispiel ETH Zürich und Annexanstalten, PTT-Betriebe, Rüstungsbetriebe, nicht aber Alkoholverwaltung und SBB.
 - 2 GVG Art. 47 ter Abs. I. Reglement für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9.5.1972, SR 171.136.13; Reglement für die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 18.5.1972, SR 171.146.13.
 - 3 VPB 1977, Nr. 35, S. 17; Schlussbericht, S. 187.
 - 4 GVG Art. 47 quater Abs. IV. Fleiner T., S. 511; VPB 1977, Nr. 35, S. 18.
 - 5 Näheres zu den Geschäftsprüfungskommissionen insbesondere bei Aubert, Nr. 1436 f.; Fleiner T., S. 510 f.; Hangartner, S. 138; Moser, § 12, S. 114 ff.; Alfons Müller-Marzohl,

IV. Einfluss der Staatsaufsicht auf die Anstaltsautonomie

"Die Ausgestaltung der Staatsaufsicht über die selbständige öffentliche Anstalt wird bestimmt vom Ausmass ihrer administrativen Selbständigkeit" ¹. Bei den Anstalten mit beschränkter Autonomie wird demnach die staatliche Kontrolle entsprechend ausgedehnt, so dass sich im Extremfall die Oberaufsicht der Regierung der verwaltungsinternen Dienstaufsicht ² annähert und sich das Aufsichtsrecht der Bundesversammlung kaum mehr von der verfassungsmässigen Oberaufsicht über die staatsunmittelbare Verwaltung unterscheidet. An dieser Stelle sei allerdings nochmals betont, dass die Verleihung der Rechtsfähigkeit an eine Anstalt für die Ausgestaltung der Staatsaufsicht nicht von Bedeutung ist ³.

Bei denjenigen Anstalten hingegen, die eine souveräne Stellung innerhalb des Staatsbereiches einnehmen, ist das Ausmass der Aufsicht durch den Anstaltsträger weniger ausgeprägt. Diese Verselbständigung kann beispielsweise dazu führen, dass eine Anstalt aus der Tätigkeit der üblichen, für

Die Verwaltungskontrolle aus der Sicht des Parlamentariers. Vgl. ferner den Schlussbericht sowie: VPB 1977, Nr. 35; BB1 1965 I 1177 ff.; 1965 II 1025 ff.; 1966 I 213 ff.

1 Arpagaus, S. 58.

2 Vgl. hiezue Moser, S. 18 f.

3 Unseres Erachtens unrichtig bei Ulrich, S. 112; anstatt von "Rechtspersönlichkeit" sollte an dieser Stelle von "Autonomie" die Rede sein.

die staatsunmittelbare Verwaltung zuständigen parlamentarischen Kommissionen herausgelöst wird ^{1,2}.

In einem äusserst bescheidenen Umfang bewegt sich hingegen die Staatsaufsicht über einzelne Anstalten, die über eine ausgeprägte Autonomie verfügen ³. Solche Einrichtungen unterstehen einerseits der bundesrätlichen Oberaufsicht, die sich in der Hauptsache in der Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen äussert. Diese Anstalten werden ferner von der parlamentarischen Oberaufsicht nur soweit erfasst, als die Oberaufsicht und die Mitwirkungsrechte des Bundesrates über sie reichen. Damit will sich die Bundesversammlung vergewissern, ob der Bundesrat von seinen Oberaufsichts- und Mitwirkungsrechten korrekten Gebrauch macht ⁴.

Der Grund für eine Beschneidung der Staatsaufsicht über bestimmte Anstalten ist darin zu suchen, dass bei jenen Institutionen vom Gesetzgeber eine ausgeprägte Verselbständigung angestrebt worden war und es wäre somit nicht angängig gewesen, diese Autonomie im Wege der Finanz- und Verwaltungskontrolle wieder einzuschränken ⁵.

1 In diesem Sinn Moser, S. 86.

2 So zum Beispiel die SBB und die Alkoholverwaltung.

3 SUVA, Nationalbank.

4 Vgl. hiezu Moser, S. 86; VPB 1977, Nr. 35, S. 20 f.; Schlussbericht, S. 192.

5 Frei Werner, Spezielle Aspekte der Revision und Finanzkontrolle beim Bund, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/78. Diese Aussage Freis bezieht sich zwar auf die Aufsicht durch die Finanzkontrolle, ist aber unseres Erachtens auch auf die allgemeine Staatsaufsicht ausdehnbar.

D. Die steuerrechtliche Stellung

I. Die grundsätzliche Steuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten

1. Die Steuerhoheit von Bund und Kantonen als Ausgangspunkt

In der Schweiz steht die Steuerhoheit in einem beschränkten Umfang dem Bund, zur Hauptsache aber den Kantonen zu, die ihrerseits die Steuerberechtigung als abgeleitete Steuerhoheit den Gemeinden verleihen können. Massgebend für die Abgrenzung der Steuerkompetenzen von Bund und Kantonen ist BV Art. 3. Demnach kann der Bund nur solche Steuern für sich beanspruchen, deren Erhebung ihm durch besondere Vorschriften der Bundesverfassung eingeräumt wird. Demgegenüber besitzen die Kantone die originäre Steuerhoheit; diese steht den Kantonen insoweit zu, als sie nicht durch ausdrückliche Vorschriften der Bundesverfassung beschränkt wird¹.

2. Die Steuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten als Korrelat zur staatlichen Steuerhoheit

a) Grundsätzliche Steuerpflicht des Steuerhoheitsträgers

"Nach schweizerischer Rechtsauffassung ist jeder Steuerberechtigte im Verhältnis zu sich selber und zu anderen Steuer-

1 Vgl. zur Steuerhoheit von Bund und Kantonen statt vieler Blumenstein, Steuerrecht, S. 65 ff. und S. 68 ff.; derselbe, System, S. 32 ff.; Stadlin, S. 13 ff.

berechtigten auch Steuerschuldner" ¹. In diesem Sinn kann das übergeordnete Gemeinwesen (Bund) von den untergeordneten (Kantone) und auch umgekehrt zu Steuerleistungen herangezogen werden. Schliesslich ist das steuerberechtigte Gemeinwesen sogar sich selber steuerpflichtig ². An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Unterwerfung des Hoheitsträgers Bund unter die kantonale Steuerhoheit freiwillig ist, da dieser als übergeordnetes Staatswesen der Natur der Sache nach nicht der Gebietshoheit eines Kantons untersteht und demnach grundsätzlich auch nicht dessen Steuerhoheit unterworfen werden kann ³.

b) Steuerpflicht der öffentlich-rechtlichen Bundesanstalten

Nach den im obigen Abschnitt erwähnten Grundsätzen beurteilt sich auch die steuerrechtliche Stellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. In diesem Sinn sind diese Einrichtungen sowohl gegenüber dem Muttergemeinwesen als auch gegenüber dem untergeordneten Gemeinwesen steuerpflichtig. Eine Ausnahme von der Steuerpflicht muss ausdrücklich im anstaltlichen Organisationsstatut oder in einem Steuergesetz vorgesehen sein ⁴.

1 Stähelin, S. 56.

2 Vgl. hiezu Arpagaus, S. 73; Stähelin, S. 56; Hünerwadel, S. 93; Stadlin, S. 48; Blumenstein, Steuerrecht, S. 79.

3 Blumenstein, Steuerrecht, S. 69 und S. 89; Stadlin, S. 40 und ausführlich S. 41 ff.

4 So ausdrücklich Arpagaus, S. 73; Stähelin, S. 56. Vgl. im übrigen bei diesen zwei Autoren (Stähelin, S. 57 f. und Arpagaus, S. 73 f.) die Kontroversen bezüglich der Begründung der Steuerfreiheit der öffentlichen Anstalten.

c) Öffentlich-rechtliche Anstalten als Steuersubjekte

Als Steuersubjekt bezeichnet man den "Träger der sämtlichen Verpflichtungen, die aus dem Steuerrechtsverhältnis als Schuldverhältnis und Veranlagungsverhältnis entspringen, sowie der Befugnisse, welche damit verbunden sind" ¹. Die Steuersubjektivität setzt die Eigenschaft der Rechtsfähigkeit voraus. Diese Rechtsvoraussetzung erscheint schon deshalb als notwendig, weil die Steuerforderung eine Obligation darstellt und nur eine mit Rechtsfähigkeit ausgestattete Einrichtung zu derartigen Leistungen verpflichtet werden kann ².

Nach diesen Erwägungen besteht somit eine selbständige Steuerpflicht nur für diejenigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die durch das Anstaltsstatut mit dem Recht der Persönlichkeit ausgestattet wurden ³. Die rechtsfähigen öffentlichen Anstalten werden somit dem Steuerhoheitsträger gegenüber ohne weiteres aus dem Steuerrechtsverhältnis verpflichtet, sie sind selbständiges Steuersubjekt.

Demgegenüber teilen die öffentlich-rechtlichen Anstalten ohne Rechtsfähigkeit das steuerrechtliche Schicksal des Muttergemeinwesens, dem sie angehören. Die erwähnten nicht-rechtsfähigen Organisationsformen sind mit anderen Worten insofern

1 Blumenstein, System, S. 43.

2 Näheres hiezu bei Blumenstein, System, S. 43 ff.; derselbe, Steuerrecht, S. 75 ff.; Höhn, S. 51; Stadlin, S. 20 ff.

3 Vgl. auch Blumenstein, Steuerrecht, S. 78 f.

steuerpflichtig oder von der Steuer befreit, als dasselbe nach positivem Recht für ihren Träger gilt¹.

II. Die Steuerbefreiung der Bundesanstalten nach dem geltenden Bundesrecht

1. Das positive Befreiungsrecht des Bundes

a) Befreiung von kantonalen und kommunalen Steuern

Wir haben oben festgestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten grundsätzlich steuerpflichtig sind². Zugunsten der Bundesanstalten hat allerdings deren Träger aus mancherlei Gründen selbstherrliche Ausnahmen von der kantonalen und kommunalen Steuerpflicht begründet. Mit anderen Worten wird die freiwillige Unterwerfung des Bundes und seiner Anstalten unter die kantonale Steuerhoheit um die von Bundes wegen festgesetzten Steuerbefreiungen geschmälert³.

Bei den meisten der von uns besprochenen Bundesanstalten sind weitgehende Ausnahmen von der subjektiven Steuerpflicht in deren Organisationserlassen vorgesehen⁴. Daneben besteht auf-

1 Näheres hiezu bei Blumenstein, Steuerrecht, S. 79; Stadlin, S. 24 f.; Stähelin, S. 56.

2 Vgl. oben, I, 2, b und c.

3 Stadlin, S. 49.

4 Vgl. zum Beispiel SBBG Art. 6 Abs. I; AlkG Art. 71 Abs. IV; KUVG Art. 53; NBG Art. 12.

grund des Garantiegesetzes eine generelle Steuerbefreiungsnorm¹, die auf alle öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes, gleichgültig, ob diese mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind oder nicht, anwendbar ist².

Der allgemein gehaltenen Befreiungsnorm des Garantiegesetzes stehen somit mehrere Spezialbestimmungen aus dem Anstaltsrecht gegenüber, welche "für einen bestimmten Anwendungskreis eine erschöpfende Regelung der Steuerbefreiung bieten wollen"³. Hinsichtlich der Steuerfreiheit der Bundesanstalten sind die Befreiungsnormen der Anstaltsgesetzgebung als Spezialbestimmungen zu betrachten, welche die Anwendbarkeit von GarG Art. 10 auf die betreffenden Anstalten zu beseitigen vermögen⁴.

Die Statuierung von besonderen Steuerbefreiungsnormen für einzelne Anstalten hatte früher seine Berechtigung, da die Steuerfreiheit nach GarG Art. 10 enger gefasst war als gemäss den Spezialnormen der öffentlich-rechtlichen Bundesanstalten. Nachdem mit der Revision von GarG Art. 10 die Beschränkung der Steuerfreiheit auf die direkten Steuern fallen gelassen wurde⁵, besteht hinsichtlich der Befreiung von kantonalen und kommunalen Abgaben kein wesentlicher materieller Unterschied

1 GarG Art. 10.

2 Blumenstein, Steuerrecht, S. 91; Stadlin, S. 104 und S. 154 ff.

3 Stadlin, S. 107.

4 Näheres hiezu bei Stadlin, S. 106 ff.

5 Revision vom 5.5.1977, in Kraft seit 1.1.1978.

mehr zwischen der allgemeinen Befreiungsnorm des Garantiegesetzes und den Spezialnormen der bundesanstaltlichen Gründungserlasse ¹.

b) Befreiung von eidgenössischen Steuern

Etwas verworren und uneinheitlich dagegen ist die rechtliche Grundlage bezüglich der Befreiung der Bundesanstalten von der eidgenössischen Steuerpflicht. So können die Organisationsstatuten von rechtsfähigen autonomen Anstalten eine umfassende Steuerbefreiung zugunsten dieser Einrichtungen vorsehen, und zwar wie für die kantonalen und kommunalen auch für die eidgenössischen Abgaben ².

Die Befreiung einzelner öffentlich-rechtlicher Anstalten von Bundesabgaben kann unter anderem auch in einem eidgenössischen Steuergesetz vorgesehen sein. Als Beispiel sei an dieser Stelle lediglich auf den Wehrsteuer-Bundesratsbeschluss verwiesen ³, wonach die Anstalten des Bundes ⁴ sowie ausdrücklich die SUVA und die Alkoholverwaltung ⁵ von der Wehrsteuerpflicht befreit sind. Im übrigen muss man davon ausgehen, dass zumin-

1 Vgl. BBl 1977 I 803 f.

2 Vgl. AlkG Art. 71 Abs. IV und KUVG Art. 53.

3 WStB Art. 16 Ziff. 1.

4 Nach Känzig, S. 163, sind damit die rechtlich nicht selbstständigen Anstalten gemeint, wie zum Beispiel die Bundesbahnen und die PTT-Betriebe.

5 Vgl. Känzig, S. 163, N. 4, Ziffern 1 und 2.

dest die rechtsfähigen Bundesanstalten, für die die Steuerbefreiung im Bundesrecht nicht ausdrücklich vorgesehen ist, grundsätzlich der Bundessteuerpflicht unterstehen ¹.

c) Grundzüge der Steuerbefreiung

Gemäss der im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit getätigten Untersuchung erstreckt sich die Steuerfreiheit zugunsten der Bundesanstalten auf die direkten und indirekten Steuern ².

Die Steuerfreiheit gegenüber Bund, Kantonen und Gemeinden ist allerdings insofern eingeschränkt, als diese Einrichtungen für ihre Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken ³ dienen, grundsätzlich abgabepflichtig sind ⁴. Die Absicht des Gesetzgebers geht nach dieser Aussage dahin, das Verwaltungsvermögen der Bundesanstalten von der Besteuerung zu befreien, nicht aber ihr Finanzvermögen ⁵.

1 So zum Beispiel die Nationalbank; vgl. im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit, F. VI.

2 BBl 1977 I 803.

3 Vgl. zum Kriterium des unmittelbar öffentlichen Zwecks: BGE 100 Ib 239 Erw. 2 b; 101 Ib 3 ff.

4 Vgl. als typisches Beispiel AlkG Art. 71 Abs. IV.

5 Vgl. bezüglich GarG Art. 10 Blumenstein, Steuerrecht, S. 90.

2. Beweggründe für die Steuerbefreiung von Bundesanstalten

a) Allgemeines

Der modernen Steuerpolitik liegen die aus BV Art. 4 abgeleiteten Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Verhältnismässigkeit der Besteuerung zugrunde¹. Daraus folgt, dass dem Gesetzgeber die Privilegierung einzelner Steuersubjekte grundsätzlich untersagt ist². Eine Ausnahme von der subjektiven Steuerpflicht kann dennoch zugunsten eines bestimmten Steuersubjekts statuiert werden, sie muss aber in besonderen objektiven Voraussetzungen begründet sein³.

b) Steuerbefreiung aus bundesstaatlichen Beweggründen

Dieser Steuerbefreiungsgrund entspringt dem staatsrechtlichen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Wie wir bereits dargelegt haben, werden der Bund und seine Organisationstypen der mittelbaren Staatsverwaltung nur deshalb von den Kantonen steuerrechtlich erfasst, weil sich der Bund freiwillig der kantonalen Steuerhoheit unterworfen hat⁴.

1 Vgl. statt vieler Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 109, B, II, a; Niggli, S. 13 ff.; Blumenstein, System, S. 56.

2 Ulrich, S. 143.

3 Blumenstein, System, S. 56; derselbe, Steuerrecht, S. 85; Ulrich, S. 143.

4 Vgl. oben, I, 2, a.

Aus der freiwilligen Unterwerfung des Bundes unter die kantonale Steuerhoheit folgt aber zweifelsohne auch dessen Berechtigung, zu seinen Gunsten und zugunsten seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten Ausnahmen von gewissen kantonalen und kommunalen Steuern vorzusehen. Eine derartige Steuerbefreiung zugunsten der Bundesanstalten stützt sich somit auf bundesstaatliche Beweggründe und ist verfassungsmässig durchaus vertretbar.

c) Steuerbefreiung aus gemeinnützigen Beweggründen

Ein weiterer Hauptgrund für die Befreiung der öffentlich-rechtlichen Anstalten von kantonalen und eidgenössischen Abgaben besteht darin, dass an diesen Institutionen ein öffentliches Interesse besteht, weshalb ihre Tätigkeit nicht durch Steuern belastet werden soll ¹. Die Gewährung von Steuerfreiheiten an öffentlich-rechtliche Anstalten ist somit in den Fällen gerechtfertigt, wo diesen Einrichtungen aus gemeinnützigen oder gewirtschaftlichen Motiven ² besondere Aufgaben und Pflichten zukommen, die für die erwähnten Institutionen eine entsprechende Mehrbelastung bedeuten ³; für derartige Anstalten ist die steuerrechtliche Sonderbehandlung als eine adäquate Kompensation für auferlegte Sonderpflichten zu betrachten.

Noch eindeutiger lässt sich unseres Erachtens mit ähnlicher Begründung die Steuerbefreiung der öffentlich-rechtlichen Anstal-

¹ So ausdrücklich Höhn, S. 53.

² Vgl. Stähelin, S. 58. Näheres auch bei Niggli, S. 27 ff.

³ Püttner, S. 181.

ten gegenüber dem Muttergemeinwesen rechtfertigen. Die Anstalten erfüllen bekanntlich eine Funktion im öffentlichen Interesse, indem sie mit der Erbringung einer Verwaltungsaufgabe ihres Muttergemeinwesens betraut werden. Aus diesem Grunde kann man ohne weiteres verlangen, dass diese Einrichtungen, die im gleichen Sinn wie das steuerfordernde Gemeinwesen arbeiten, von dessen Steuern zu befreien sind¹; Voraussetzung ist allerdings, dass solche Anstalten ihre Aufgaben nicht vorwiegend im fiskalischen Interesse wahrnehmen. Dieser Ausnahme von der Steuerpflicht zugunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalten² liegt zweifelsohne der Gedanke zugrunde, "dass das steuerbefreite Subjekt die in der Steuer liegende Leistung gegenüber dem steuerfordernden Gemeinwesen auf anderem Wege erfüllt hat"³.

Demgegenüber kann die Einräumung von Steuerbegünstigungen an öffentlich-rechtliche Anstalten dann als stossend erscheinen, wenn sich der Geschäftsbereich dieser Einrichtungen nicht wesentlich von demjenigen einer privaten Unternehmung unterscheidet, wenn also die beiden Unternehmenstypen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Der Forderung nach Steuerbefreiung steht in derartigen Fällen diejenige nach gleichen Wettbewerbschancen für öffentliche und private Unternehmungen gegenüber⁴.

1 Niggli, S. 27; Blumenstein, Steuerrecht, S. 97; derselbe, System, S. 57.

2 Diese Aussage gilt selbstverständlich auch für die übrigen Träger mittelbarer Staatsverwaltung.

3 Blumenstein, Steuerrecht, S. 97.

4 Näheres bei Stähelin, S. 58.

d) Steuerbefreiung aus verwaltungstechnischen Beweggründen

Zugunsten einer Steuerbefreiung der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber ihrem Muttergemeinwesen spricht schliesslich auch die Tatsache, dass die Anstalten in der Regel den von ihnen erzielten Reingewinn dem Trägerverband abzuliefern haben, weshalb auch aus dieser Sicht die eingeräumte Steuerfreiheit mehr als kompensiert wird ¹. Somit erscheint es auch aus diesem Gesichtspunkt durchaus als angemessen, von einer Besteuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch ihr Muttergemeinwesen abzusehen, denn damit lässt sich zweifelsohne ein unnötiger Bürokratismus vermeiden ².

1 Vgl. Birrer, S. 52; Stähelin, S. 57; Arpagaus, S. 73; Ulrich, S. 134.

2 Arpagaus, S. 74.

E. Das Benutzungsverhältnis

I. Die Rechtsnatur

1. Öffentliche oder privatrechtliche Anstaltsnutzung

Als anstaltliches Benutzungs- oder Nutzungsverhältnis bezeichnet man die Gesamtheit der rechtlichen Beziehungen zwischen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und deren Benutzern¹. In der vorherrschenden Doktrin und Praxis wird durchwegs anerkannt, dass das anstaltliche Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich geregelt sein kann². Ausnahmsweise kommen auch öffentlich-rechtliche Anstalten vor, die von bestimmten Personengruppen öffentlich-rechtlich, von anderen aber privatrechtlich genutzt werden³.

Bei der Beurteilung der Handlungsform ist in erster Linie auf den erklärten Willen des Anstaltsträgers abzustellen⁴. Da

1 Vgl. statt vieler Arpagaus, S. 78; Ulrich, S. 141; Stähelin, S. 66. Diese Autoren haben das anstaltliche Benutzungsverhältnis in ihren Abhandlungen eingehend besprochen; um Wiederholungen zu vermeiden, werden sie in der vorliegenden Arbeit nur bei wesentlichen oder abweichenden Aussagen zitiert.

2 Vgl. Jeht, S. 109; Hünerwadel, S. 112; Bühler, S. 81 und S. 99; Ruck, VR I, S. 77; Fleiner T., S. 372 f.; Forsthoff, S. 412; Grisel, S. 118; Nawiaskey, S. 197; Wolff/Bachof, VR II, S. 378 und S. 398; Ramstein, S. 79; Portner, S. 51. Vgl. auch BGE 98 Ia 521; 101 II 185 f.; 102 II 46 f.

3 So zum Beispiel die Schweizerische Nationalbank. Vgl. ferner Wolff/Bachof, VR II, S. 399.

4 Forsthoff, S. 412 f.; Grisel, S. 118.

aber in der Praxis des Bundesverwaltungsrechts eine derartige Willenserklärung durchwegs unterbleibt, kann die Frage der rechtlichen Qualifikation des Nutzungsverhältnisses nur von Fall zu Fall anhand der konkreten Umstände beantwortet werden¹. Keinen Einfluss auf die Benutzungsform hat allerdings die Tatsache, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt ein Organisationstyp des öffentlichen Rechts ist oder dass diese Einrichtung gemeinnützige Ziele verfolgt². Welche Benutzungsform im Einzelfall zur Anwendung gelangt, ist eine Frage der Gesetzgebungspolitik und hängt davon ab, welche Lösung das Verhältnis zwischen Anstalt und Benutzer am zweckmässigsten regelt³.

2. Beschränkung des anstaltlichen Benutzungsverhältnisses auf den begriffswesentlichen Funktionsbereich

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich die Alternative öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Benutzungsverhältnis nur bei solchen Rechtsbeziehungen einer Anstalt stellt, die unmittelbar der Erfüllung des öffentlichen Anstaltszwecks dienen, sich also im begriffswesentlichen Funktionsbereich der Anstalt bewegen. Neben diesen spezifischen Leistungen begründet nämlich die öffentlich-rechtliche Anstalt auch Rechtsgeschäfte, die nur mittelbar der Verwirklichung des

1 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I.

2 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I, c; Ulrich, S. 141; Arpagaus, S. 80.

3 Fleiner T., S. 372; Arpagaus, S. 80.

öffentlichen Anstaltszweckes dienen. Es handelt sich dabei insbesondere um die privaten Hilfsgeschäfte (Beschaffung von betriebsnotwendigen Mobilien und Immobilien, Verwaltung von Finanzvermögen usw.) sowie um die fiskalische Verwaltungstätigkeit ¹. Obwohl diese Rechtsgeschäfte für die Entfaltung der Anstaltstätigkeit unerlässlich sind, stehen der Anstalt in diesem Bereich die besonderen Machtmittel des öffentlichen Rechts nicht zur Verfügung. Die nicht begriffswesentlichen Rechtsbeziehungen sind nicht Gegenstand der eigentlichen Anstaltsnutzung und unterstehen vollumfänglich den Regeln des Privatrechts, weshalb auf sie in der Folge nicht näher eingetreten wird ².

3. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis

a) Öffentliche Anstaltsnutzung als Ausfluss eines besonderen Rechtsverhältnisses

Nach der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das anstaltliche Benutzungsverhältnis immer dann öffentlich-rechtlicher Natur, wenn dieses durch ein besonderes Gewaltverhältnis (besonderes Rechtsverhältnis) begründet wird, kraft dessen die Anstalt dem Benutzer gegenüber mit obrigkeitlicher Gewalt

1 Im Sinne einer reinen Erwerbstätigkeit in freier wirtschaftlicher Konkurrenz mit Privaten.

2 Näheres hiezu insbesondere bei Arpagaus, S. 78 f.; Ulrich, S. 141; Stähelin, S. 68 f.; Hünerwadel, S. 115 f.

ausgestattet ist ¹. Das Bundesgericht stellt in seiner Rechtsprechung grundsätzlich auf die Subjektionstheorie ² ab, wonach dasjenige Benutzungsverhältnis, bei dem sich Anstalt und Benutzer in einem Subordinationsverhältnis gegenüberstehen, dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist ³.

Gegen eine derartige Qualifikation ist insofern nichts einzuwenden, als sich eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Gebiete der Hoheitsverwaltung bewegt und sie sich zudem obrigkeitlicher Mittel (Verwaltungsbefehl, Zwang, Strafe), die im besonderen Gewaltverhältnis typisch sind, bedient. Im modernen Sozialstaat wurde aber die öffentlich-rechtliche Anstalt in bedeutendem Ausmass zum Organisationstyp der leistenden Verwaltung. Es versteht sich von selbst, dass auch im Bereich der Leistungsverwaltung das anstaltliche Benutzungsverhältnis in der Regel dem öffentlichen Recht untersteht ⁴. Da aber gerade auf dem Gebiet der auf Leistung ausgerichteten Verwaltungstätigkeit die Anstalt regelmässig auf eine obrigkeitliche Machtäusserung verzichtet ⁵, wird es oft schwierig, den Nachweis eines das be-

1 Vgl. BGE 105 II 236 Erw. 2; 102 II 45 ff., insbesondere 50; 98 Ia 365 Erw. 3; 98 Ib 305 Erw. 2 a; 83 I 122; 76 II 104.

2 Vgl. hiezu Ramstein, S. 14 f.; Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 1, B, II und IV.

3 Näheres hiezu vor allem bei Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, A (S. 1032); Fleiner F., S. 337; Grisel, S. 119; Köhl, S. 40; Hünerwadel, S. 114 f.; Arpagaus, S. 81; Stähelin, S. 71 ff.; Ulrich, S. 142 f.; Rübner, S. 293 ff.

4 Ramstein, S. 57; Ulrich, S. 143.

5 Statt vieler Ramstein, S. 53 und S. 80; Arpagaus, S. 81.

sondere Gewaltverhältnis begründenden Subordinationsverhältnisses zu erbringen¹. Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass der Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses wessensnotwendig mit der Hoheitsverwaltung eng verknüpft ist; hingegen tritt die öffentlich-rechtliche Anstalt bei der Gewährung ihrer Leistungen grundsätzlich nicht als übergeordnetes, mit hoheitlicher Gewalt ausgestattetes Rechtssubjekt auf.

Aufgrund der obigen Erwägungen stellt sich die Frage, ob der Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses im Bereich der anstaltlichen Benutzungsordnung immer noch seine Berechtigung habe². Insbesondere stösst in der neueren Doktrin der Begriff "besonderes Gewaltverhältnis" auf Abneigung, weshalb verschiedentlich die Verwendung synonymmer, anscheinend passender Bezeichnungen vorgeschlagen wird, wie zum Beispiel "allgemeines Leistungsverhältnis"³, "Sonderstatusverhältnis"⁴ oder der in der vorliegenden Arbeit verwendete Begriff "besonderes Rechtsverhältnis"^{5,6}.

-
- 1 Nach Jecht, S. 110 und S. 113, lassen sich Leistungsverhältnis und besonderes Gewaltverhältnis kaum miteinander vereinbaren.
 - 2 Vgl. Jecht, S. 111. Näheres bei Rüfner, S. 305 ff.
 - 3 Jecht, S. 109 ff., insbesondere S. 111; Wolff/Bachof, VR II, S. 398 ff.; Stähelin, S. 73 f.; Arpagaus, S. 81.
 - 4 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65.
 - 5 So neuerdings auch das Bundesgericht; vgl. beispielsweise BGE 102 II 50; 98 Ib 305; 98 Ia 365. Vgl. ferner Fleiner T., S. 134; Portner, S. 58; Schwarzenbach, VR, S. 241.
 - 6 Entscheidend ist allerdings weniger die Bezeichnung als vielmehr der Inhalt des besonderen Rechtsverhältnisses. Vor allem scheint die schweizerische Lehre zwischen den Be-

Das anstaltliche Benutzungsverhältnis ist somit dann öffentlich-rechtlicher Natur, wenn es durch ein besonderes Rechtsverhältnis begründet wird, wobei man sich im klaren sein muss, dass darunter nicht bloss ein auf obrigkeitlicher Machtäusserung beruhendes Gewaltverhältnis verstanden werden kann, sondern dass dem weitergefassten Begriff "besonderes Rechtsverhältnis" auch die für die Leistungsverwaltung typischen Formen staatlicher Machtäusserung zu subsumieren sind ¹.

b) Merkmale des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses

Ausgangspunkt des anstaltlichen Benutzungsverhältnisses als besonders geartetes Rechtsverhältnis ist die verschärfte oder zumindest besondere Abhängigkeit des einzelnen Rechtssubjektes gegenüber der öffentlich-rechtlichen Anstalt ². Dieser Organisationstyp tritt sowohl auf dem Gebiete der Eingriffsverwaltung als auch auf demjenigen der Leistungsverwaltung dem Benutzer grundsätzlich nicht als gleichberechtigtes, koordiniertes Rechtssubjekt gegenüber ³; vielmehr kommt der ebenerwähnten Einrichtung durchwegs ein rechtliches und in der Regel

griffen besonderes Gewaltverhältnis, besonderes Rechtsverhältnis oder Sonderstatusverhältnis materiell keine Unterschiede zu machen; vgl. auch BGE 101 Ia 150.

1 Vgl. hiezu insbesondere Ramstein, S. 54 f. und S. 80, sowie Ulrich, S. 143. Ablehnend gegenüber einer extensiven Auslegung des Begriffs "öffentliches Gewaltverhältnis" hingen Arpagaus, S. 82, und Stähelin, S. 74.

2 Fleiner T., S. 136; Portner, S. 58.

3 So ausdrücklich Ramstein, S. 53 und S. 80. Vgl. auch Arpagaus, S. 82.

auch ein wirtschaftliches Uebergewicht zu ¹. Insbesondere kann bei der Leistungsverwaltung nur dann ein besonderes Rechtsverhältnis angenommen werden, wenn auch in diesem Bereich "der Bürger einer Form spezifisch staatlicher Machtäusserung gegenübersteht" ².

Wie bereits einleitend gesagt wurde, ist dasjenige anstaltliche Benutzungsverhältnis, bei welchem sich die Anstalt einseitiger, d.h. hoheitlicher Zwangsbefugnisse (Verwaltungsbefehl, Zwang, Strafe) bedient, eindeutig als öffentlich-rechtlich qualifiziert und bedarf keiner näheren Erörterungen mehr. Aufgrund dieser Machtmittel erlangt die öffentlich-rechtliche Anstalt eine übergeordnete Rechtsstellung, was als typisches Beispiel eines Gewaltverhältnisses zu betrachten ist ³.

Als weitere Merkmale der anstaltlichen Benutzungsordnung, die auf das Vorliegen eines besonderen Gewalt- (beziehungsweise Rechtsverhältnisses) schliessen lassen, gelten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts "insbesondere die unmittelbare Verfolgung öffentlicher Zwecke, im Vergleich zu denen die Absicht auf Erzielung eines Gewinnes von untergeordneter Bedeutung erscheint, sowie die einseitige, unabänderliche Regelung der Anstaltsbenützung durch Gesetz oder Verwaltungsverordnung, im Gegensatz zu der freien Bestimmbarkeit der gegenseitigen

1 Stähelin, S. 75.

2 Ramstein, S. 80.

3 Vgl. hiezu insbesondere Fleiner T., S. 137; Portner, S. 59. Näheres auch bei Arpagaus, S. 81 f.; Ulrich, S. 142 f.; Stähelin, S. 73; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I, e.

Beziehungen der Beteiligten auf dem Boden der Gleichberechtigung" ¹.

Wird also das anstaltliche Benutzungsverhältnis einseitig durch Gesetz, Verwaltungsverordnung oder Anstaltsreglement abschliessend geregelt, so ist dieses als öffentlich-rechtlich zu werten. Die Möglichkeit einer autonomen und individuellen rechtsgeschäftlichen Bestimmbarkeit der Rechtsbeziehungen zwischen Anstalt und Benutzer ist in einem derartigen Fall ausgeschlossen, wodurch die übergeordnete Stellung des anstaltlichen Gewaltinhabers offenbar wird. Die öffentlich-rechtliche Anstaltsnutzung als besonderes Rechtsverhältnis äussert sich somit auch in der "Typisierung des Benutzungsverhältnisses unter Ausschluss subjektiv adäquater Rechtsschöpfung" ².

Der andere bedeutende Gesichtspunkt für die öffentlich-rechtliche Natur des Benutzungsverhältnisses ist die Erbringung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe. Ein Vorbehalt ist allerdings insofern anzubringen, als häufig auch von öffentlichen Anstalten mit privatrechtlichem Nutzungsverhältnis gemeinnützige Zwecke verfolgt werden. Das Merkmal des öffentlichen Zwecks ist somit nur in seiner negativen Aussage richtig ³; fehlt mit anderen Worten das Moment der Aufgaben-

1 BGE 76 II 104 f.; 105 II 236 Erw. 2. Vgl. auch Ulrich, S. 144; Stähelin, S. 71. Diese Meinung wurde auch von Imboden/Rhinow (vgl. VR II, Nr. 139) übernommen.

2 Arpagaus, S. 83. Vgl. auch Ramstein, S. 81 f.; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I, d.

3 Ulrich, S. 144.

erfüllung im öffentlichen Interesse und bezweckt die Anstalt in erster Linie die Erzielung eines Gewinnes, findet in jedem Fall Privatrecht Anwendung ¹.

c) Rechtliche Ausgestaltung

Die rechtliche Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses erfolgt meistens durch Verfügung, ausnahmsweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag ². Dabei ist zu beachten, dass auch bei der Verfügungsmässigen Regelung des Nutzungsverhältnisses eine Willenseinigung der Beteiligten erforderlich ist. Der Willensakt des Benutzers bezieht sich aber nicht auf die Einzelheiten des Rechtsverhältnisses, sondern hat den Charakter eines Antrages an die Anstalt, deren Willensakt die Zulassung begründet ³.

d) Rechtswirkungen und Schranken

Der Benutzer steht zur Anstalt in der Regel in einem besonders engen Verhältnis, welches vom Gesetzgeber unmöglich bis in alle Einzelheiten geregelt werden kann ⁴. Die rechtlichen Eigentümlichkeiten des besonderen Rechtsverhältnisses äussern sich aber gerade darin, dass die gegenseitigen Rechte und

1 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 139, B, I, b; Ramstein, S. 83.

2 Schwarzenbach, VR, S. 240; Fleiner T., S. 379.

3 Nawiasky, S. 198. Näheres insbesondere auch bei Stähelin, S. 70 f.; Arpagaus, S. 82.

4 Fleiner T., S. 137 f.

Pflichten durch sehr allgemeine und abstrakte Generalklauseln des Gesetzes festgelegt sind ¹. Die nähere Ausgestaltung des besonderen Rechtsverhältnisses zwischen Anstalt und Benutzer obliegt grundsätzlich der Anstaltsleitung, ohne dass sie hierzu durch das Gesetz ermächtigt sein muss ².

Hingegen bedarf die zwangsweise Begründung eines besonderen Rechtsverhältnisses unbestrittenermassen der klaren Grundlage in einem formellen Gesetz ³. Zudem scheint sich in der neueren Doktrin und Praxis die Meinung durchzusetzen, dass der "wesentliche Inhalt eines freiheitsentziehenden Sonderstatusverhältnisses" durch ein formelles Gesetz anzuordnen sei, wobei die nähere Regelung der anstaltlichen Nutzungsordnung vom Gesetzgeber an die Anstaltsleitung delegiert werden könne ⁴.

1 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, I; vgl. auch Fleiner T., S. 138; Portner, S. 59.

2 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, II; Köhl, S. 40; EGE 98 Ib 305.

3 Vgl. insbesondere BGE 97 I 842; 99 Ia 269; 101 Ia 150. Siehe ferner Köhl, S. 40; Fleiner F., S. 335; Ruck, VR I, S. 77; Portner, S. 65.

4 So ausdrücklich Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, II. Vgl. ferner Portner, S. 65; Fleiner T., S. 141; BGE 99 Ia 268 f.; 98 Ia 366. Demgegenüber erklärt das Bundesgericht, und zwar auch in neueren Entscheiden, dass ein Rechtssubjekt, welches in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat steht, bestimmte Freiheitsbeschränkungen in Kauf nehmen müsse, welche - im Gegensatz zur Begründung des Rechtsverhältnisses als solches - keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürften; vgl. BGE 97 I 842 f.; 97 I 52; 98 Ib 305; 100 Ia 459 f.; 101 Ia 150. In BGE 99 Ia 268 Erw. 3 und Erw. 4 schien das Bundesgericht eine Praxisänderung einzuleiten.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass das besondere Rechtsverhältnis nur soweit zu Eingriffen in die Freiheitsrechte der Anstaltsbenutzer ermächtigt, als dadurch die Verwirklichung des Anstaltszweckes sichergestellt wird ¹. Ferner sind bei der Ausgestaltung der anstaltlichen Nutzungsordnung ganz allgemein die für jede Verwaltungstätigkeit geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit zu wahren ².

4. Das privatrechtliche Benutzungsverhältnis

a) Allgemeines

Wie bereits dargetan, sind die anstaltlichen Rechtsbeziehungen im nicht begriffswesentlichen Funktionsbereich unbestrittenermassen zivilrechtlicher Natur ³. Die nachfolgenden Erwägungen beschränken sich hingegen auf den begriffswesentlichen Funktionsbereich der Bundesanstalten, wobei für die betreffende Tätigkeit das Moment der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse vorausgesetzt wird. In diesem Zusammenhang sei vorweg festgehalten, dass die Vermutung für eine öffentlichrechtliche Ausgestaltung des anstaltlichen Nutzungsverhält-

1 Fleiner T., S. 138 ff.; Portner, S. 67; Köhl, S. 41 f.; BGE 98 Ia 366; 101 Ia 50.

2 Näheres hiezu bei Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, III, b; Fleiner T., S. 141. Vgl. auch BGE 98 Ia 366; 99 Ia 271; 101 Ia 50; 102 Ia 282 f.

3 Vgl. oben, Ziff. 2.

nisses spricht; die privatrechtliche Anstaltsnutzung bleibt somit die Ausnahme ¹.

b) Rechtliche Ausgestaltung und Merkmale

Beim privatrechtlichen Benutzungsverhältnis erfolgt die Begründung von Rechten und Pflichten regelmässig durch privatrechtlichen Vertrag ². Die Anstalt und deren Benutzer stehen sich also rechtlich und wirtschaftlich als weitgehend gleichgeordnete Rechtssubjekte gegenüber ³, und für den Abschluss des privatrechtlichen Benutzungsvertrages ist die übereinstimmende Willensäusserung von Anstalt und Benutzer über die Leistung und Gegenleistung erforderlich ⁴. Dieser für das privatrechtliche Benutzungsverhältnis typische Bereich freier rechtsgeschäftlicher Gestaltungsmöglichkeit erlaubt somit grundsätzlich eine Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse der Anstaltsbenutzer, was zum Abschluss eines Individualvertrages führt ⁵.

1 Bühler, S. 82 f.; Nawiasky, S. 198; Wolff/Bachof, VR II, S. 398; Ramstein, S. 81 und S. 84; Portner, S. 51.

2 Hünerwadel, S. 115; Fleiner T., S. 376; Stähelin, S. 70; Ulrich, S. 144; Arpagaus, S. 82.

3 Schwarzenbach, VR, S. 240; Stähelin, S. 76.

4 OR Art. 1.

5 In Wirklichkeit kommt es bei der privatrechtlichen Anstaltsnutzung zum Abschluss eines Massenvertrages, da die auf Massenproduktion oder Massendienstleistung eingestellte öffentliche Anstalt vorgängig individualvertraglicher Abmachung in abstrakter Formulierung bekannt gibt, welche typisierte rechtsgeschäftliche Regelung von Einzelpunkten sie einer unbestimmten Zahl gleichgearteter künftiger Rechtsgeschäfte zugrundegelegt wissen soll; vgl. Guhl/Merz/Kummer, S. 92.

Ein Vorbehalt ist allerdings insofern anzubringen, als das privatrechtliche Benutzungsverhältnis der meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten durch allgemeine Geschäftsbedingungen geordnet ist. Die Anstalt bietet also ihre Leistungen nach "einseitig-allgemein festgelegten typisierten Bedingungen" an ¹, was zweifelsohne eine Annäherung an das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis bedeutet ². Dessen ungeachtet ist eine derartige Anstaltsnutzung privatrechtlicher Natur; die allgemeinen Geschäftsbedingungen bedeuten nämlich eine blosser Vertragsvorbereitung, und deren Statuierung erfolgt vor allem aus Rationalisierungsgründen. Beim einzelnen Vertragsverhältnis können die Geschäftsbedingungen ohne weiteres den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Anstaltsbenutzer angepasst werden ³, was auf eine, wenn auch beschränkte, freie rechtsgeschäftliche Gestaltungsfreiheit hinausläuft.

c) Rechtswirkungen und Ursachen

Für die privatrechtliche Ausgestaltung des anstaltlichen Nutzungsverhältnisses sprechen in erster Linie Zweckmässigkeitsgründe, zumal diese Handlungsform mit der gemeinnützigen Zweckerfüllung der Anstalt nicht in Widerspruch steht. Vielfach erbringt die öffentlich-rechtliche Anstalt ihre Leistungen in freier Konkurrenz mit privaten Unternehmen; bei analoger Geschäftstätigkeit ist eine privatrechtliche an-

1 Stähelin, S. 79.

2 Nawiasky, S. 199.

3 Stähelin, S. 80; Arpagaus, S. 82.

anstaltliche Handlungsform begrüßenswert, ermöglicht doch diese eine flexiblere und im Konkurrenzkampf erfolgreichere Geschäftspolitik. Die Wahl der privatrechtlichen Benutzungsordnung erfolgt schliesslich vielfach auch aus historischen Überlegungen, so insbesondere bei denjenigen Anstalten, die ihren Ursprung in einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit haben und die infolge Verstaatlichung dieses Wirtschaftszweiges entstanden sind ¹. In diesen Fällen ist der Staat oftmals in die Stellung des privaten Unternehmers getreten, ohne die Benutzungsordnung den veränderten Verhältnissen anzupassen ².

II. Die Grundzüge der anstaltlichen Benutzungsordnung

1. Inhalt und rechtliche Grundlage

Die anstaltliche Benutzungsordnung beinhaltet den Gegenstand und das Ausmass der Anstaltsleistungen, die Voraussetzungen der Benutzung sowie die Verpflichtungen und Berechtigungen der Benutzer gegenüber der Anstalt ³.

Die rechtliche Grundlage, auf der das Benutzungsverhältnis beruht, ist in der Regel der Erlass, durch den die betreffende Anstalt geschaffen worden ist. Die nähere Umschreibung der

1 Als klassisches Beispiel seien an dieser Stelle die Schweizerischen Bundesbahnen genannt.

2 Näheres bei Grisel, S. 118; Arpagaus, S. 79 f.; Stähelin, S. 77 f.; Ulrich, S. 142.

3 Wolff/Bachof, VR II, S. 382.

Rechte und Pflichten der Benutzer im Rahmen des Anstaltszweckes erfolgt, sofern der Gesetzgeber nichts anderes bestimmt, durch die Anstaltsleitung oder deren Aufsichtsbehörde¹.

2. Gesetzesvollziehungsanspruch oder subjektives Recht

a) Anstaltsleistung als Gesetzesvollziehungsanspruch

Die Benutzungsordnung umschreibt also die Ansprüche, die dem Benutzer bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gegenüber der Anstalt zustehen. Der Bürger, der aufgrund der entsprechenden Anstaltsvorschriften eine bestimmte Leistung beansprucht, kann von den Anstaltsbehörden verlangen, dass sie die zu seinen Gunsten erlassenen Rechtsvorschriften vollziehen; dem Bürger steht mit anderen Worten gegenüber der Anstalt ein Gesetzesvollziehungsanspruch zu². Es versteht sich von selbst, dass der einzelne nur insoweit mit den Diensten der Anstalt rechnen darf, als deren Leistungsfähigkeit bei ordnungsgemäsem Betrieb reicht. Die absolute Schranke der Leistungspflicht der Anstalt hängt von deren Leistungsvermögen

1 Schwarzenbach, VR, S. 241; Wolff/Bachof, VR II, S. 328; BGE 98 Ib 305 Erw. 2 a.

2 Fleiner F., S. 172. Die betreffende Leistung kommt dem Benutzer als Reflexwirkung des objektiven Rechts zu, weshalb in der Doktrin auch von sogenannten Reflexrechten die Rede ist; vgl. Fleiner F., a.a.O.; Ruck, VR I, S. 76; Schwarzenbach, VR, S. 70.

ab, welches seinerseits dann erschöpft ist, wenn die Einrichtung nicht mehr in der Lage ist, den ihr gesetzten Zweck zu erfüllen¹.

b) Anstaltsleistung als subjektives Recht

In einzelnen Fällen hat der Bürger gar ein subjektives Recht auf bestimmte Anstaltsleistungen. Die Annahme einer subjektiven Berechtigung setzt voraus, dass dem Bürger konkrete, genau umschriebene Ansprüche auf bestimmte, gesetzlich vorgesehene Leistungen zukommen². In einem solchen Fall tritt der Berechtigte der verpflichteten Anstalt gegenüber wie der Gläubiger dem Schuldner³. Ein subjektives Recht auf Anstaltsleistungen ist insbesondere dann anzunehmen, wenn der Bürger dem Benutzungszwang unterliegt⁴.

3. Die Anstaltsgewalt im besonderen

Mit dem Eintritt in das Benutzungsverhältnis untersteht der Benutzer der besonderen Anstaltsgewalt⁵, die von den Anstaltsorganen, in Ausnahmefällen vom Anstaltsträger, ausgeübt wird. Kraft der Anstaltsgewalt kann die öffentlich-recht-

-
- 1 Ruck, VR II, S. 77; Grisel, S. 121 f.; Fleiner T., S. 374 f.; Arpagaus, S. 84; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 140, B, II; Ulrich, S. 147; BGE 103 Ia 373 Erw. 2 und 377 Erw. 4; 92 I 510 Erw. 2 b; 100 Ia 291; 92 I 149.
 - 2 Fleiner F., S. 172; Ulrich, S. 146; Schwarzenbach, VR, S. 70.
 - 3 Fleiner F., S. 172. Vgl. auch Ruck, VR I, S. 76.
 - 4 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 140, B, II; Stähelin, S. 82.
 - 5 Forsthoff, S. 418.

liche Anstalt durch die Aufstellung von Anstaltsordnungen sowie durch die Ausübung von Disziplinargewalt und Zwangsmassnahmen dafür sorgen, dass sich die Anstaltsbenutzer während der Anstaltsnutzung rechts- und ordnungsgemäss verhalten ¹, wodurch die reibungslose Verwirklichung der anstaltlichen Zwecke innerhalb der allgemeinen Rechtsordnung ermöglicht wird. Die Anstaltsgewalt kann aber keine weitergehenden Duldungspflichten bewirken, als zur Erreichung des Anstaltszwecks notwendig erscheint ².

III. Der Zulassungs- und Kontrahierungszwang

1. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit

Einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist es nicht freigestellt, ob sie mit dem einzelnen Benutzer ein Rechtsverhältnis eingehen will oder nicht, dies nicht einmal im Falle der privatrechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses. Die Anstalt erbringt ihre Leistungen im öffentlichen Interesse, sie erfüllt eine Verwaltungsaufgabe, was zur Folge hat, dass sie ihre Leistungen niemandem grundlos verweigern darf. Der Anspruch des Bürgers auf die Anstaltsleistung ergibt sich demnach aus dem für das gesamte Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz der

1 Ruck, VR I, S. 77; Fleiner F., S. 337; Köhl, S. 40.

2 Näheres zur Anstaltsgewalt bei Wolff/Bachof, VR II, S. 382 ff.; Portner, S. 32 ff.; Nawiasky, S. 199; Köhl, S. 40; BGE 98 Ib 305.

Rechtsgleichheit¹ und erfordert prinzipiell keine besondere gesetzliche Grundlage. Der Abschlusszwang der Anstalt besteht somit unbeeinflusst von der Tatsache, ob das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet ist². Nach diesen Erwägungen untersteht die öffentlich-rechtliche Anstalt ohne weiteres dem Zulassungszwang im Falle eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses, dem Kontrahierungszwang bei privatrechtlicher Nutzung³. Es versteht sich aber von selbst, dass der Abschlusszwang einer Anstalt auch im Anstaltsstatut ausdrücklich vorgesehen sein kann.

2. Der anstaltliche Benutzungszwang

Nun sind uns öffentlich-rechtliche Anstalten bekannt, bei denen ein Benutzungszwang besteht. Auseinanderzuhalten sind dabei der direkte Benutzungszwang, bei dem der Bürger verpflichtet ist, die Dienste einer Anstalt in Anspruch zu nehmen, und der indirekte Benutzungszwang, der statuiert, dass gewisse Leistungen oder Funktionen ausschliesslich einer öffentlichen Anstalt vorbehalten bleiben, sodass eine anderweitige Befriedigung des betreffenden Bedürfnisses ausgeschlossen ist⁴. Die

1 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 140, B, II, b; Fleiner T., S. 375; Stähelin, S. 82; Arpagaus, S. 83; Ulrich, S. 146; Rüfner, S. 296; Grisel, S. 121. Nach Wolff/Bachof, VR II, S. 385, darf die Zulassung niemandem ermessensmissbräuchlich versagt werden. Vgl. auch BGE 92 I 510; 92 I 147 Erw. 3 - 5.

2 Bühler, S. 85; Nawiasky, S. 197; Ulrich, S. 145.

3 Stähelin, S. 80; Ulrich, S. 146; Fleiner T., S. 376.

4 Stähelin, S. 80; Nawiasky, S. 197; Forsthoff, S. 415 f.

zwangsweise Begründung der Anstaltsnutzung bedarf nach der übereinstimmenden Lehrmeinung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage ¹. Bei einer derartigen Konstellation ergibt sich ein Zulassungs- oder Kontrahierungszwang der Anstalt nicht schon aus dem Gebot der Rechtsgleichheit; die grundsätzliche Verpflichtung zur Zulassung ist zusätzlich ein nicht wegdenkbares Korrelat des Benutzungszwanges ².

3. Das Monopol

An dieser Stelle seien schliesslich die Monopolanstalten erwähnt. Gegenüber diesen gerät der Benutzer in eine tatsächliche Zwangslage, da er diese Einrichtungen benutzen muss, sofern er die Befriedigung eines bestimmten Bedürfnisses anstrebt. Auch die Monopolstellung vermag schon an und für sich, das heisst zusätzlich zum Grundsatz der Rechtsgleichheit, einen Abschlusszwang der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu rechtfertigen ³.

-
- 1 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 65, B, II; Fleiner F., S. 335; Nawiasky, S. 197; Ruck, VR I, S. 77; Köhl, S. 40.
 - 2 Nawiasky, S. 197; Forsthoff, S. 416; Stähelin, S. 82; Fleiner F., S. 335, N. 52; BGE 92 I 511.
 - 3 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 140, B, II; Arpagaus, S. 83.

F. Die Haftungsverhältnisse

I. Allgemeine Haftungsgrundsätze

1. Die Anstalt, beziehungsweise der Anstaltsträger als Haftungssubjekt

In der vorliegenden Arbeit beschränken wir uns auf die Besprechung von Schadenersatzfällen, die direkt durch das anstaltliche Nutzungsverhältnis begründet werden, sowie von Haftungsfällen, die sich aus widerrechtlichen Handlungen von Organen und Hilfspersonen der öffentlich-rechtlichen Anstalten ergeben. Im ersten Fall sprechen wir von der anstaltlichen Schadenersatzpflicht aus dem Benutzungsverhältnis¹, im zweiten von der anstaltlichen Schadenersatzpflicht aus unerlaubten Handlungen der Anstaltsfunktionäre².

Die erwähnten Tatbestände stellen zwei Entstehungsgründe für ein anstaltliches Schuldverhältnis dar, für dessen Erfüllung entweder die Anstalt oder ihr Träger eintreten müssen. Aufgrund der für öffentlich-rechtliche Anstalten geltenden Haftungsprinzipien ergibt sich, dass die mit Rechtsfähigkeit ausgestattete Anstalt für derartige Schulden Dritten gegenüber eine selbständige Haftungseinheit darstellt, während die nicht-rechtsfähige Anstalt keine selbständigen Verbindlichkeiten

¹ Vgl. unten, Ziff. II.

² Vgl. unten, Ziff. III.

eingehen kann, weshalb ein derartiger Anspruch als gegen den Anstaltsträger gerichtet zu betrachten ist ¹. Demnach besteht für Schadenersatzansprüche gegenüber einer nicht-rechtsfähigen Anstalt eine Haftung des Bundes als Eigentümer der betreffenden Einrichtung. Dessen ungeachtet sprechen wir im vorliegenden Abschnitt durchwegs von der Haftung der fraglichen Anstalten, ohne im Einzelfall jeweils zu präzisieren, ob die rechtsfähige Anstalt oder deren Träger Haftungssubjekt sind.

2. Die subsidiäre Staatshaftung nach Verantwortlichkeitsgesetz als Sonderfall

Als eine Abweichung von den ebenerwähnten Haftungsgrundsätzen ist die Haftung der rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach dem Verantwortlichkeitsgesetz zu betrachten. Nach VG Art. 19 haftet nämlich der Bund, falls die "ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation" die geschuldete, durch das Verantwortlichkeitsgesetz begründete Haftungsentschädigung nicht zu leisten vermag, dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag ². Als derartige autonome Organisationen sind nach den Gesetzesmaterialien und nach der übereinstimmenden Doktrin und Praxis insbesondere die mit Autonomie und Rechtsfähigkeit ausgestatteten Anstalten zu verstehen ³.

1 Näheres im ersten Teil, E, I, Ziff. 1 - 3; ferner im dritten Teil, B, III, 1. Vgl. insbesondere auch Wolff/Bachof, VR I, S. 567.

2 VG Art. 19 Abs. I lit. a.

3 BB1 1956 I 1402; Müller, S. 346; Kuhn, S. 170 ff.; Schwarzenbach, VR, S. 222.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass sich die fragliche subsidiäre Bundeshaftung für seine rechtsfähigen autonomen Anstalten ausschliesslich auf die Schadenersatzfälle des Verantwortlichkeitsgesetzes beschränkt ¹.

II. Die anstaltliche Schadenersatzpflicht aus dem Benutzungsverhältnis

1. Allgemeines

Eine Schadenersatzforderung gegenüber der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann sich einerseits daraus ergeben, dass die Einrichtung die durch das Rechtsverhältnis mit den Benutzern begründeten Leistungspflichten nicht oder mangelhaft erbringt. Mit anderen Worten verwandelt sich die Leistungspflicht aus dem anstaltlichen Benutzungsverhältnis bei schuldhafter Nichterfüllung in eine Schadenersatzpflicht, und dies sowohl bei der privatrechtlichen als grundsätzlich auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstaltsnutzung. Bei der Beurteilung derartiger Schadenersatzfälle ist nach der geltenden Lehrmeinung auf die Haftpflichtnormen desjenigen Rechtskreises abzustellen, welchem das betreffende Nutzungsverhältnis zugehört ².

1 Näheres zur Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz unten, III, 3.

2 Birrer, S. 59; Hünerwadel, S. 144; Arpagaus, S. 102; Stähelin, S. 83; Ruck, VR I, S. 78.

2. Die Schadenersatzpflicht bei privatrechtlicher Nutzungsordnung

Beruhet das anstaltliche Benutzungsverhältnis auf privatrechtlichem Verträge, so gelangen im Falle schuldhafter Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der Anstaltsleistungen grundsätzlich die allgemeinen Schadenersatzbestimmungen des Obligationenrechts zur Anwendung ¹. Der Tatbestand der Vertragsverletzung durch die Anstalt gibt also dem Benutzer Schadenersatzanspruch im Sinne von OR Art. 97 ff.; der Umfang des Schadenersatzes bemisst sich nach der Bemessungsordnung im Recht der unerlaubten Handlung ², auch wenn es um eine vertragliche Schadenersatzpflicht geht. Diese Regelung erscheint schon deshalb als angebracht, weil sich vielfach öffentlich-rechtliche Anstalten in ihrer Handlungsform kaum von konkurrierenden privatrechtlichen Unternehmen unterscheiden ³, weshalb die Anrufung derselben Schadenersatzbestimmungen im Falle der Nicht- oder nicht gehörigen Erfüllung der Obligation sich geradezu aufdrängt.

Im Übrigen kann es ohne weiteres vorkommen, dass der Staat für bestimmte anstaltliche Benutzungsverhältnisse besondere, vom Obligationenrecht abweichende Haftpflichtbestimmungen für an-

1 Vgl. Imboden/Rnnow, VR II, Nr. 101, B, I, e; Nawiasky, S. 200; Stähelin, S. 83; Kaufmann, Verantwortlichkeit, S. 242 a f.; etwas unklar Kuhn, S. 78. Ferner wird die Haftung der juristischen Person des öffentlichen Rechts bei vertraglichem Verschulden bejaht von Wolff/Bachof, VR I, S. 570. Vgl. schliesslich BGE 102 Ib 314 ff.; 91 I 223 ff.

2 OR Art. 99 Abs. III.

3 So zum Beispiel die als öffentlich-rechtliche Anstalten konzipierten Elektrizitätswerke oder Kantonalbanken.

wendbar erklärt ¹ mit der Vorstellung, die Haftung seiner Einrichtungen ähnlich zu typisieren oder zu beschränken ². Gegen eine derartige Spezialität ist grundsätzlich nichts einzuwenden, da diese Sonderbestimmungen auf besondere, unter Umständen eigenartige Schadensfälle zugeschnitten sind und demnach die Schadenersatzfragen bestens zu regeln vermögen.

3. Die Schadenersatzpflicht bei öffentlich-rechtlicher Nutzungsordnung

Eine Schadenersatzpflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalt im Falle der mangelhaften Erfüllung der Anstaltsleistungen kann unseres Erachtens grundsätzlich auch bei öffentlich-rechtlicher Ordnung der Anstaltsnutzung statuiert werden ³. Als Beispiele aus der Praxis seien lediglich das Postverkehrsgesetz sowie das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz erwähnt; die Haftungsbestimmungen dieser Erlasse ⁴ beziehen sich eindeutig unmittelbar auf ein zwischen Anstalt und Benutzer bestehendes Rechtsverhältnis. Usteri spricht in diesem Zusammenhang von

1 So zum Beispiel die Haftpflichtbestimmungen des Transportrechtes, welche auch für die Bundesbahnen Gültigkeit haben.

2 Vgl. Nawiaskey, S. 201.

3 Nach Nawiaskey, S. 201, besteht bei öffentlich-rechtlicher Ordnung regelmässig keine Haftung wegen mangelhafter Erfüllung der Anstaltsleistungen; diese Meinung wurde übernommen von Stähelin, S. 83. Dennoch anerkennt Nawiaskey (a.a.O.) "eine besonders geregelte Haftung für den Schaden, den die gelegentlich der Benützung in den Betrieb gebrachten Sachen erleiden"; also doch eine - wenn auch beschränkte - Haftung aus dem Benutzungsverhältnis.

4 PVG Art. 44 ff.; TVG Art. 35 ff.

einem quasi-vertraglichen öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis¹, für das besondere Haftungsbestimmungen Geltung haben. Wir vertreten somit die Ansicht, dass auch bei öffentlich-rechtlicher Benutzungsordnung die Anstalt eine korrekte und rechtmässige Abwicklung des Benutzungsverhältnisses zu gewährleisten habe und dass die mangelhafte Erbringung der Anstaltsleistungen eine Schadenersatzpflicht der Anstalt nach sich ziehen kann.

Die gemachten Aussagen sind insoweit zu relativieren, als nach der schweizerischen Praxis eine Schadenersatzpflicht des Gemeinwesens im Bereich der Amtshaftung nur aufgrund eines anspruchsbegründenden Rechtssatzes gegeben ist; ohne einen solchen Rechtssatz besteht keine Haftung². Nach diesem Grundsatz ist beim öffentlich-rechtlichen anstaltlichen Benutzungsverhältnis eine Haftung der Anstalt wegen mangelhafter Erfüllung ihrer Leistungspflicht nur insofern gegeben, als die anstaltliche Benutzungsordnung diese ausdrücklich vorsieht. Konsequenterweise kann eine Schadenersatzforderung gegen eine Anstalt nur in dem vom betreffenden Erlass vorgesehenen Umfang gewährt werden³. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass die

1 Usteri Martin, Zur Schadenshaftung des Bundes, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.1969, Nr. 367.

2 Vgl. statt vieler Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 101, B, I, c und Nr. 105, B, II; Kaufmann, Haftung, S. 559 f.; Schwarzenbach, VR, S. 215; derselbe, Haftung, S. 28 ff.; Arpagaus, S. 102; Ulrich, S. 161.

3 In diesem Sinn besteht die Haftung der PTT-Betriebe aus dem Benutzungsverhältnis nur im Rahmen der Haftungsvorschriften des PVG und des TVG.

Versorgungsanstalten des Bundes nur in Ausnahmefällen aufgrund des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses schadenersatzpflichtig werden, wie uns die vorangegangene Untersuchung gezeigt hat.

III. Die anstaltliche Schadenersatzpflicht aus unerlaubten Handlungen der Anstaltsfunktionäre

1. Die Schadenersatzpflicht für gewerbliche Verrichtungen

a) Anwendbarkeit des Bundesprivatrechts

Unsere Aufmerksamkeit gilt im vorliegenden Abschnitt der Schadenersatzpflicht für unerlaubte Handlungen ¹, die von den Anstaltsfunktionären in Ausübung gewerblicher Verrichtungen verursacht werden. In diesem Sinn richtet sich nach VG Art. 11 Abs. I die Haftung des Bundes, beziehungsweise seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten nach den Bestimmungen des Bundeszivilrechts ², soweit sie als Subjekte des Privatrechts auftreten ³. Insbesondere statuiert das Verantwortlichkeitsgesetz eine ausschliessliche Bundeshaftung auch im Bereiche der zivilrechtlichen Schadenersatzpflicht, weshalb auch hier dem

1 Im Gegensatz zu den Schädigungen, die sich unmittelbar aus dem anstaltlichen Nutzungsverhältnis ergeben; vgl. oben, Ziff. II.

2 OR Art. 41 ff.

3 Vgl. statt vieler Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 101, B, I, a; Kuhn, S. 76. Siehe ferner BGE 91 I 223 ff. Erw. V und VI.

Geschädigten kein Anspruch gegenüber dem fehlbaren Bediensteten zusteht ¹.

In der Folge stellt sich die Frage, unter welchen Umständen die Verrichtung eines Anstaltsfunktionärs als gewerblich zu qualifizieren ist. Ein Indiz für die Gewerblichkeit der Betätigung des Gemeinwesens, beziehungsweise der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist dann gegeben, wenn sich diese Institutionen von subjektiver Gewinnabsicht leiten lassen, d.h. wenn die schadenstiftende Tätigkeit der Erwerbserzielung dient ². Entscheidend nach der neueren Verwaltungspraxis ist aber vielmehr die Tatsache, ob sich Anstalt (oder Gemeinwesen) und Private als koordinierte Rechtssubjekte gegenüberreten ³. Im Bereich der gewerblichen Verrichtungen übt also die Anstalt keine hoheitlichen Befugnisse aus ⁴, weshalb die nämliche Tätigkeit genausogut auch von privaten Rechtssubjekten erbracht werden könnte. Im Gegensatz hiezu zeichnet sich die hoheitliche Verrichtung im Sinne der amtlichen Tätigkeit ⁵ durch die Ueberordnung der anstaltlichen Stelle gegenüber dem Dritten aus ⁶.

1 VG Art. 11 Abs. II. Vgl. statt vieler Kuhn, S. 76 f.

2 Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 101, B, V, a. Näheres auch bei Kuhn, S. 74 f.; Schwarzenbach, Haftung, S. 91 f.

3 Vgl. statt vieler BGE 77 II 310. Siehe ferner Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 101, B, V, a; Kuhn, S. 75; Kaufmann, Haftung, S. 562; derselbe, Verantwortlichkeit, S. 285 a; Schwarzenbach, Haftung, S. 92; Stähelin, S. 85 ff.; Arpagaus, S. 102 f.

4 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 121.

5 Schwarzenbach, Haftung, S. 92. Vgl. hiezu unten, 3, b.

6 Stähelin, S. 86.

b) Konkrete Ausgestaltung der Anstaltshaftung

Wurde die Schadenersatzpflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalt für unerlaubte Handlungen bei gewerblichen Verrichtungen bejaht, bleibt des weiteren abzuklären, ob sich die Haftung konkret aus OR Art. 55 (Geschäftsherrnhaftung) oder aus ZGB Art. 55 (Organhaftung) ergibt. Während die Organhaftung immer dann zur Anwendung gelangt, wenn der leitende Angestellte eines Unternehmens schuldhaft einen Schaden verursacht, spielt die Geschäftsherrnhaftung bei widerrechtlicher Schädigung durch untergeordnete Angestellten und Arbeiter. Bei der Organhaftung haftet die Anstalt, beziehungsweise an deren Stelle der Bund immer neben dem schuldigen Organ; als Geschäftsherr ist das Gemeinwesen hingegen nur ersatzpflichtig, wenn ihm der Nachweis nicht gelingt, dass er den Arbeitnehmer richtig ausgewählt, instruiert und kontrolliert hat ¹.

2. Fälle von Kausal- und Gefährdungshaftung

Gleich wie die privaten Rechtssubjekte unterstehen die öffentlich-rechtlichen Anstalten hinsichtlich der ihnen gehörenden Werke der Haftung nach OR Art. 58 und hinsichtlich des ihnen gehörenden Grundeigentums der zivilrechtlichen Haftung nach ZGB Art. 679 ². Diese Haftung der Anstalt ist insbesondere

-
- 1 Näheres hiezu bei Portmann, S. 119 ff. und S. 122 ff.; Kuhn, S. 77 f.; Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 120 in Verbindung mit S. 103 ff.; Kaufmann, Haftung, S. 563; Müller, S. 361.
 - 2 Vgl. Kaufmann, Verantwortlichkeit, S. 287 a; derselbe, Haftung, S. 563; Kuhn, S. 78; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 102 und Nr. 103; Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 6 ff.

auch dann zu bejahen, wenn das Werk, beziehungsweise das staatliche Grundstück der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient.

Von Bedeutung ist ferner die Haftung der öffentlich-rechtlichen Anstalten für Vorrichtungen oder Tätigkeiten, die durch bloße Tatsache ihrer Existenz generell eine Gefahr für die Umwelt bedeuten. In diesem Sinn unterstehen die Anstalten als Träger von Eisenbahnunternehmungen ¹, als Halter von Motorfahrzeugen ² oder als Halter elektrischer Anlagen ³ den in Spezialgesetzen geregelten Gefährdungshaftungen, die für die Privatpersonen analog anwendbar sind ⁴.

3. Die Schadenersatzpflicht nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes

a) Geltung des Verantwortlichkeitsgesetzes für die Bundesanstalten

Den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes unterstehen nach der Generalklausel von VG Art. 1 Abs. I lit. f alle Personen, die unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des

1 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 292 ff.; Kaufmann, Haftung, S. 577.

2 Oftinger, Haftpflichtrecht II/2, S. 441 ff.; Kaufmann, Haftung, S. 577 und S. 578.

3 Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 402 ff.

4 Vgl. ferner Kaufmann, Verantwortlichkeit, S. 287 a; derselbe, Haftung, S. 562 und S. 577 f.; Kuhn, S. 78.

Bundes betraut sind ¹. Bei denjenigen Beamten und Angestellten von Bundesanstalten, die rechtlich und bis zu einem gewissen Grade auch funktionell mit dem Personal der Bundesverwaltung gleichzustellen sind, ergibt sich die Unterwerfung unter die Haftpflichtbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes ausdrücklich aus VG Art. 1 Abs. I lit. e und bedarf keiner näheren Erörterungen. Darüber hinaus kann generell gesagt werden, dass die Funktionäre der öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Verwaltungsaufgabe der Eidgenossenschaft wahrnehmen, und zwar unabhängig davon, ob deren Dienstverhältnis öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist oder ob die Bediensteten überhaupt in einem Dienstverhältnis zum Bund stehen ². Nach diesen Erwägungen sind die Funktionäre der Bundesanstalten, in Anwendung der Generalklausel von VG Art. 1 Abs. I lit. f, den Haftungsbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes zu unterstellen.

Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz richtet sich schliesslich auch die Schadenersatzpflicht der ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Anstalten ³ für widerrechtliche Schadensverursachung ihrer Funktionäre, denen vielfach auch

1 Der Aufzählung verschiedener Kategorien von Amtsträgern in VG Art. 1 Abs. I lit. a - e kommt angesichts der Generalklausel keine selbständige Bedeutung zu; Müller, S. 345; Kuhn, S. 105.

2 Vgl. Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 105, B, IV; Müller, S. 345.

3 Gemeint sind damit zweifelsohne die SUVA und die Nationalbank; unseres Erachtens ist diese Regelung auch auf die Alkoholverwaltung anwendbar.

keine Beamtenqualität zukommt ¹. Für den Schaden, den diese Anstaltsbediensteten Dritten widerrechtlich zufügen, haftet primär die betreffende Organisation und sekundär der Bund ².

b) Grundzüge der Haftung

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, beziehungsweise der Bund haften nach dem Verantwortlichkeitsgesetz für Schädigungen Dritter infolge hoheitlichen Handelns unter folgenden Voraussetzungen: Handeln oder Unterlassen eines Bediensteten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit, Schädigung eines Dritten, Widerrechtlichkeit der Schädigung, adäquater Kausalzusammenhang zwischen schädigender Tätigkeit und dem Erfolg ^{3,4}. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass wir mit der vorliegenden Arbeit nicht eine haftungsrechtliche Abhandlung zu verfassen beabsichtigen; zum materiellen Haftpflichtrecht des Bundes sei vielmehr auf die einschlägige Fachliteratur verwiesen. Dennoch darf nicht verkannt werden, dass sich das öffentlich-rechtliche Schadenersatzrecht weitgehend in Anlehnung an das private Schadenersatzrecht entwickelt hat, weshalb auf das Haftpflichtrecht des Verantwortlichkeitsgesetzes häufig privatrechtliche Grundsätze analog Anwendung finden ⁵.

1 Kuhn, S. 115; Müller, S. 346; Thalmann, S. 324.

2 VG Art. 19 Abs. I lit. a.

3 VG Art. 3 Abs. I. Vgl. Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 105, B, I; Müller, S. 344; Schwarzenbach, VR, S. 216 f.; Kuhn, S. 129.

4 Nach Usteri, Haftet der Bund doch ?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9.4.1969, Nr. 213, soll die Haftung nach Art. 3 VG schon wiederholt mit der privatrechtlichen Haftung nach Art. 41 OR verglichen worden sein. Vgl. auch BGE 91 I 452 Erw. 3.

5 Kaufmann, Haftung, S. 564.

Das Verantwortlichkeitsgesetz sieht grundsätzlich die Haftung des Bundes, beziehungsweise der öffentlich-rechtlichen Anstalten vor für alle Schäden, die deren Beamten im weiteren Sinn in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügen, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten (System der Kausalhaftung) ¹. Ein ins Recht-Fassen des schädigenden Beamten ist also ausgeschlossen ², auch wenn dieser schuldhaft gehandelt hat. Die Verantwortlichkeit des Beamten besteht hingegen im Innenverhältnis ³.

Ferner sei festgehalten, dass die Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz nur einen Ersatzanspruch auf widerrechtliche Schädigung gibt ⁴. Demgemäss ist nach der von Doktrin und Praxis angewandten objektiven Theorie ein Verhalten oder Unterlassen nur dann widerrechtlich und vermag einen Schadenersatzanspruch zu begründen, wenn es gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutze des verletzten Rechtsgutes dienen ⁵. Demgegenüber steht nach dem Verantwortlichkeitsgesetz dem Bürger bei gesetzmässiger (amtspflichtgemässer), jedoch rechtsgutverletzender Anstaltstätigkeit

1 VG Art. 3 Abs. I; Art. 19 Abs. I lit. a.

2 VG Art. 3 Abs. III.

3 Vgl. unten, lit. d.

4 VG Art. 3 Abs. I. Für das Zivilrecht gilt analog OR Art. 41.

5 Vgl. statt vieler: BGE 94 I 642 f.; 91 I 452 f. Näheres ferner bei Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 105, B, VI; Kaufmann, Haftung, S. 570 ff.; Müller, S. 347 ff.; Kuhn, S. 173 ff., insbesondere S. 175 ff.; Schwarzenbach, VR, S. 217; derselbe, Haftung, S. 40 ff.

keit kein Schadenersatzanspruch zu ¹. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass im Verantwortlichkeitsverfahren die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht überprüft werden kann ².

Die Haftung der rechtsfähigen Bundesanstalten, beziehungsweise des Bundes setzt schliesslich voraus, dass der Anstaltsfunktionär die schädigende Handlung in Ausübung der amtlichen Tätigkeit begangen hat ³. Die fragliche Handlung des Amtsträgers muss in einem unmittelbaren rechtlichen Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich des Funktionärs stehen; die Handlung muss also der Verfolgung der amtlichen Aufgaben dienen. Demnach besteht für Schädigungen, die bloss bei Gelegenheit der dem Bediensteten obliegenden Aufgaben zugefügt wurden, grundsätzlich keine Ersatzpflicht. Im übrigen kann hinsichtlich der Abgrenzung zwischen amtlicher und ausseramtlicher Tätigkeit auf die Kriterien, die die Zivilgerichte bei der Abgrenzung der Organhaftung ⁴ von der Geschäftsherrnhaftung ⁵ entwickelt haben, abgestellt werden, so dass darauf verwiesen werden kann ⁶.

1 Näheres bei Kaufmann, Haftung, S. 573 f.; Kuhn, S. 207 ff.; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 107, B; Schwarzenbach, VR, S. 220; Thalman, S. 327 f.

2 VG Art. 12. Kaufmann, Haftung, S. 573; Kuhn, S. 260 ff.; Müller, S. 355 ff.; Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 106, B, III, a; Thalman, S. 323 f.

3 VG Art. 3 Abs. I.

4 ZGB Art. 55.

5 OR Art. 55.

6 Näheres bei Imboden/Rhinow, VR II, Nr. 105, B, V; Müller, S. 346; Kaufmann, Haftung, S. 569 f.; Schwarzenbach, Haftung, S. 54 f.; Kuhn, S. 55 ff., insbesondere S. 62. Vgl.

c) Subsidiäre Geltung des Verantwortlichkeitsgesetzes

Für die Haftung des Bundes und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten gilt der Grundsatz der Subsidiarität; mit anderen Worten richtet sich die Haftung bei Tatbeständen, welche unter die Haftpflichtbestimmungen anderer Erlasse fallen, ausschliesslich nach jenen besonderen Bestimmungen¹. Derartige haftpflichtrechtliche Spezialnormen gelangen vielfach bei den Versorgungsanstalten des Bundes zur Anwendung². Insbesondere ist zu bedenken, dass die lex specialis die Haftung des Bundes und seiner Anstalten besonders ausgestalten, beziehungsweise gänzlich wegbedingen kann, was unter Umständen eine Benachteiligung des Geschädigten zur Folge hat^{3,4}.

d) Haftung des Anstaltsfunktionärs

Der schadenstiftende Beamte des Bundes und der Bundesanstalten kann für die in Ausübung seiner Amtstätigkeit schuldhaft verursachte widerrechtliche Schädigung vom Geschädigten nicht belangt werden⁵. Hat aber das Gemeinwesen, d.h. Bund oder

insbesondere auch bezüglich der Haftpflicht des Geschäftsherrn Oftinger, Haftpflichtrecht II/1, S. 95 ff.; Guhl/Merz/Kummer, S. 180 ff.

1 VG Art. 3 Abs. II.

2 So zum Beispiel das EHG, das PVG, das TVG, das SVG.

3 Schwarzenbach, Haftung, S. 76, insbesondere N. 2; Kuhn, S. 80; Müller, S. 360 f.

4 Eine Anspruchskonkurrenz im Sinne des Zivilrechts ist somit im Bereich des Verantwortlichkeitsgesetzes ausgeschlossen.

5 VG Art. 3 Abs. III.

Anstalt, einem Dritten, der von einem Anstaltsbediensteten geschädigt worden ist, Ersatz geleistet, so steht diesem Gemeinwesen ein Regressrecht gegen den fehlbaren Beamten zu, sofern dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat ¹. Der Beamte haftet ferner dem Bund für direkte Schädigungen, die er ihm durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung seiner Dienstpflicht zugefügt hat ². Diese Regeln gelten grundsätzlich für die Haftung der Bediensteten sowohl der nicht-rechtsfähigen als auch der rechtsfähigen Bundesanstalten ³. Für die mit besonderer Autonomie ausgestatteten Einrichtungen im Sinne von VG Art. 19 ist hingegen zu bedenken, dass eine derartige Anstalt durch den Bund subsidiär zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn dieser durch das widerrechtliche Verhalten eines Anstaltsorgans unmittelbar geschädigt worden ist ⁴.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass das Verantwortlichkeitsgesetz neben der vermögensrechtlichen auch die strafrechtliche ⁵ und die disziplinarische Verantwortlichkeit ⁶ der Anstaltsfunktionäre ordnet. Auf diese Themenkreise soll aber in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingetreten werden.

1 VG Art. 7; sogenannte Haftung des Bediensteten für indirekte Schädigung. Vgl. Schwarzenbach, Haftung, S. 21; derselbe, VR, S. 212 f.; Kuhn, S. 156 ff.; Kaufmann, Haftung, S. 560; vgl. u.a. für das deutsche Recht Wolff/Bachof, VR I, S. 569.

2 VG Art. 8. Vgl. Kuhn, S. 158 ff.

3 Vgl. unter anderem VG Art. 19 Abs. I.

4 VG Art. 19 Abs. I lit. b. Kuhn, S. 172.

5 VG Art. 13 ff.

6 VG Art. 17 ff.

G. Der Rechtsschutz

I. Rechtsweg und Verwaltungsweg im allgemeinen

1. Grundregel für die Zuweisung von Streitgegenständen

Analog dem Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung hat der Bürger auch im Rahmen der mittelbaren Verwaltung die Möglichkeit, vor unkorrekter Behandlung durch einen Verwaltungsträger den richterlichen Schutz anzurufen¹. Dabei ergibt sich aus der Alternative der zivilrechtlichen oder der öffentlich-rechtlichen Anstaltsnutzung sowie Anstaltshaftung, dass diese Institution, beziehungsweise deren Benutzer in Streitigkeiten privatrechtlicher und in solchen öffentlich-rechtlicher Natur verwickelt werden können. Wann im konkreten Fall die eine oder andere Art der Streitigkeit vorliegt, richtet sich nach den Rechtssätzen, die verwirklicht werden sollen².

In der Rechtswissenschaft gilt nun der unangefochtene Grundsatz, dass Rechtsstreitigkeiten im Bereiche des Privatrechts grundsätzlich vor das Zivilgericht gehören, während solche aus öffentlich-rechtlichen Verhältnissen von einem Verwaltungsgericht oder einer Verwaltungsbehörde behandelt werden. Im ersten Fall liegt also der Rechtsweg vor, im zweiten wird der Verwaltungsrechtsweg oder der Verwaltungsweg beschritten³.

1 Arpagaus, S. 110; Ulrich, S. 169.

2 Kissling, S. 249.

3 Näheres hiezu bei Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 4, B, I; Guldener, S. 30 ff.; Kummer, S. 24; Arpagaus, S. 111; Stähelin, S. 99.

Mit anderen Worten können sowohl der Zivilprozess als auch die Verwaltungsrechtspflege dazu berufen sein, bestrittene Ansprüche aus dem anstaltlichen Benutzungs- oder Haftungsverhältnis in rechtsverbindlicher Weise zu entscheiden. Bestimmend für die Zuweisung eines Streitgegenstandes in den Bereich des Rechts- oder in denjenigen des Verwaltungswegs ist dabei das Rechtsverhältnis, wie es sich aufgrund der Klage (Rechtsbegehren in Verbindung mit der Begründung) darstellt ¹. Ob im einzelnen Fall die Rechtsbeeinträchtigung wirklich gegeben ist und ob der Kläger aus den angerufenen Rechtsvorschriften einen gesetzlich gewollten Schutz für sich ableiten kann, ist aber ein materiell-rechtliches Problem und nicht ein solches des prozessualen Klagerechts ².

2. Die Erweiterung des Rechtsweges

Die obigen Zuweisungsgrundsätze gelten allerdings nicht vorbehaltlos; vielmehr können die Rechtsprechungskompetenzen von Zivil- und Verwaltungsgerichten ohne weiteres durch Sonderbestimmungen - in unserem Falle insbesondere durch Spezialnormen der Anstaltsstatuten - abgeändert werden. In diesem Sinn kommt es gelegentlich vor, dass aus Zweckmässigkeits- oder anderen Gründen einem Zivilgericht die Rechtsprechungskompetenz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts übertragen wird ³.

1 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 4, B, II.

2 Gygi, Beschwerdebefugnis, S. 476.

3 Umgekehrt wird für die Beurteilung eines privatrechtlichen Anspruches zwischen Gemeinwesen und einzelnen grundsätzlich nie die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde begründet.

Diese zivilgerichtliche Verwaltungsrechtspflege wird in der Rechtswissenschaft als Erweiterung des Rechtsweges bezeichnet und verlangt vor allem die Zuständigkeit der Zivilgerichte für alle vermögensrechtlichen Streitigkeiten zwischen Staat und Bürger¹. Die Beilegung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten auf zivilem Wege ist aber auf Bundesebene nicht aktuell, zumal seit der Neuordnung der Bundesverwaltungsrechtspflege im Jahre 1968 dem Bürger ein rechtsgenügender und moderner Rechtsschutzbehelf, und zwar auch für vermögensrechtliche Ansprüche, zur Verfügung steht.

3. Methodischer Hinweis

In der Folge wird einerseits kurz auf das Verfahren vor Zivilgerichten, anderseits auf das Verwaltungsbeschwerdeverfahren innerhalb der Bundesverwaltung und vor Spezialrekurskommissionen, auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren vor Bundesgericht und Eidgenössischem Versicherungsgericht sowie auf das Institut der verwaltungsrechtlichen Klage eingetreten. Die ebenerwähnten Prozessverfahren zur Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten des Bundesrechts vor eidgenössischen Rechtspflegeinstanzen bezeichnet man auch als Bundesverwaltungsrechtspflege oder kurz als Verwaltungsrechtspflege². Im übrigen wird in der vorliegenden Arbeit auf die einzelnen Rechtsmittel, beziehungsweise Rechtsbehelfe nur insoweit eingetreten, als eine Beziehung zu den öffentlich-rechtlichen Bundesanstalten und deren Benutzungsordnungen gegeben ist.

1 Vgl. statt vieler Guldener, S. 34 ff. Nach Stähelin, S. 99 f., wird die zivilgerichtliche Verwaltungsrechtspflege heute von der Rechtswissenschaft abgelehnt.

2 Näheres bei Gygi, BVRP, S. 13 f.

II. Rechtsschutz bei Ansprüchen aus dem Benutzungsverhältnis

1. Die Zivilgerichtsbarkeit

Wie bereits dargetan, sind Rechtsstreitigkeiten im Einzelfall, die sich aus einem privatrechtlichen anstaltlichen Nutzungsverhältnis ergeben, auf dem ordentlichen Prozessweg vor den Zivilgerichten auszutragen¹. Eine derartige "Zivilprozesssache liegt nach ständiger Rechtsprechung vor, wenn das dem Streite zugrunde liegende Rechtsverhältnis dem Zivilrecht angehört, wenn es sich um einen Prozess zwischen zwei gleichberechtigten Rechtssubjekten, zwischen zwei oder mehreren natürlichen oder juristischen Personen in ihrer Eigenschaft als Träger privater Rechte oder zwischen einer solchen Person und einer Behörde, der das Zivilrecht Parteistellung zuerkennt, handelt, wenn vor dem Richter ein kontradiktorisches Verfahren eingeleitet worden ist, das auf die endgültige dauernde Regelung zivilrechtlicher Verhältnisse durch behördlichen Entscheid abzielt"².

Insbesondere kommt es für die Beurteilung einer bürgerlichen Rechtsstreitigkeit nicht darauf an, ob die am Prozess beteiligten Parteien Rechtssubjekte des privaten oder des öffentlichen Rechts sind³. Im übrigen richtet sich das Gerichtsverfahren nach der im konkreten Fall zur Anwendung gelangenden

1 Vgl. oben, I, 1.

2 Imboden/Rhinow, VR I, Nr. 4, B, II. Vgl. auch Metz, S. 71 und S. 114 f.; Birchmeier, S. 59.

3 Stähelin, S. 99.

kantonalen Zivilprozessordnung, gegebenenfalls nach der Zivilrechtspflege des Bundes ¹; hingegen ist in derartigen Fällen die Beurteilungszuständigkeit der Instanzen der Bundesverwaltungsrechtspflege ausgeschlossen ².

2. Die Verwaltungsrechtspflege

a) Verfügungsverfahren als Ausgangspunkt

Das Verfügungsverfahren oder auch Verwaltungsverfahren ³, welches der Vorbereitung und dem abschliessenden Erlass von Verwaltungsverfügungen dient, gehört eigentlich nicht zur Bundesverwaltungsrechtspflege, obwohl es mit dem Verwaltungsbeschwerdeverfahren des Bundes in ein und demselben Erlass, nämlich im Verwaltungsverfahrensgesetz, geordnet ist ⁴. Hingegen ist zu bedenken, dass das Verwaltungsjustizverfahren normalerweise mit dem Erlass einer Verwaltungsverfügung beginnt ⁵; mit anderen Worten bildet diese den Anfechtungsgegenstand für die beiden nachfolgenden Rechtsmittelverfahren ⁶.

1 Vgl. die näheren Ausführungen unten, III, 1.

2 Vgl. hiezü Gygi, BVRP, S. 72.

3 Der Klarheit halber wird in der vorliegenden Arbeit der Begriff "Verwaltungsverfahren" für das nicht-streitige Verfahren des VwVG vorbehalten; in diesem Sinn auch Gygi in BVRP und VGBK.

4 So ausdrücklich Gygi, BVRP, S. 13 f. und S. 16.

5 Gygi, Festschrift, S. 115.

6 Gygi, VGBK, S. 286; Saladin, S. 56.

Unter einer Verfügung im Sinne von VwVG Art. 5 versteht man eine behördliche Anordnung im Einzelfall, durch welche ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise rechtsgestaltend oder feststellend geregelt wird ¹. Auf das Verfügungsverfahren, wie übrigens auch auf das Verwaltungsbeschwerdeverfahren, finden die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensgesetzes ² Anwendung ³. Mit dieser rechtlichen Grundlage ist ein einwandfreier und einheitlicher Ablauf des Verfahrens beim Erlass von Verfügungen durch eine Bundesbehörde sowie auch des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens gewährleistet ⁴, was zu einer erhöhten Rechtssicherheit führt.

Zu den Organen, die zum Erlass von Verfügungen im obigen Sinn berechtigt und demnach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes unterstellt sind, gehören alle Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung ⁵. Die Verfügungsbefugnis kommt somit auch all den im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit behandelten autonomen Bundesanstalten zu ⁶.

1 Vgl. hiezu Gygi, BVRP, S. 98, und die dort zitierte Judikatur. Näheres auch bei Vallender/David, S. 142 ff.; Saladin, S. 57 ff. Vgl. ferner für das Sozialversicherungsrecht Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 455 ff.

2 VwVG Art. 7 - 43.

3 Gygi, BVRP, S. 14. Vgl. bezüglich der Unanwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes: VwVG Art. 2 f.

4 Gygi, Festschrift, S. 115.

5 Vgl. die Aufzählung in VwVG Art. 1 Abs. II lit. a - e.
• Näheres hiezu insbesondere bei Saladin, S. 42 ff.

6 VwVG Art. 1 Abs. II lit. c. Gygi, BVRP, S. 100; Saladin, S. 44 f.; Fleiner T., S. 196.

Dabei versteht es sich von selbst, dass bei diesen Einrichtungen diejenigen Verfügungen überwiegen, die sich auf das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis beziehen.

b) Verwaltungsbeschwerde

Gegenstand der Verwaltungsbeschwerde ist die von einer Bundesanstalt erlassene Verfügung im Bereiche des Bundesverwaltungsrechts¹. Diese Verfügung unterliegt in Anfechtungsstreitsachen einer einstweiligen Ueberprüfung durch eine Verwaltungsbehörde. Bei diesem Verfahren, welches sich innerhalb der Verwaltungsorganisation abwickelt, spricht man auch von der sogenannten verwaltungsbehördlichen Verwaltungsrechtspflege².

Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren können grundsätzlich Rechtsverletzung, die unrichtige oder unvollständige Tatbestandsfeststellung sowie ausserdem unrichtige Ermessensausübung beanstandet werden³. Gegen einen Entscheid im Beschwerdeverfahren kann in der Regel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden⁴. Im übrigen richtet sich das Verwaltungsbeschwerdeverfahren nach den einschlägigen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes⁵.

1 VwVG Art. 44.

2 Gygi, BVRP, S. 24.

3 VwVG Art. 49. Näheres hiezue bei Saladin, S. 188 ff.; Vallender/David, S. 185 ff.; Gygi, BVRP, S. 196 f.; derselbe, Festschrift, S. 115 f.; Grisel, S. 480 f.

4 Vgl. unten, lit. e.

5 Dritter Abschnitt: Das Beschwerdeverfahren im allgemeinen, Art. 44 ff.

Der Rechtsmittelzug für die Verwaltungsbeschwerde folgt im Regelfall dem hierarchischen Aufbau der Verwaltungsorganisation; als Beschwerdeinstanz kommt demnach grundsätzlich die der verfügenden Verwaltungsstelle übergeordnete Aufsichtsbehörde in Frage ¹. Dabei ist durchaus denkbar, dass das Verwaltungsbeschwerdeverfahren mehrstufig ist ². Idealfall und sogleich Leitidee für die Bundesverwaltungsrechtspflege ist die Zweistufigkeit des Rechtsmittelzuges, umfassend eine (einstufige) Verwaltungsbeschwerde und eine (einstufige) Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der nämlichen Streitsache ³.

Auch für die Organisationen der mittelbaren Bundesverwaltung, somit auch für die Bundesanstalten, gilt der Grundsatz, dass der Beschwerdeweg entlang der Verwaltungshierarchie verläuft, sofern das Bundesrecht keine andere Beschwerdeinstanz bezeichnet ⁴. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Verfügungen letzter Instanzen autonomer Anstalten unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar sind ⁵; dabei spielt es

1 VwVG Art. 47 Abs. I lit. c. So ausdrücklich Gygi Fritz, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Auflage 1974, S. 19 und S. 30 ff. Vgl. ferner Gygi, BVRP, S. 28 und S. 175; derselbe, VGBK, S. 285; derselbe, Festschrift, S. 115; derselbe, Beschwerdebefugnis, S. 484; Saladin, S. 199 ff. Vgl. auch VPB 1982, Nr. 1, S. 26.

2 Gygi, BVRP, S. 28.

3 Gygi, BVRP, S. 91 f.; derselbe, Festschrift, S. 116; derselbe, VGBK, S. 285; Saladin, S. 203.

4 Gygi, BVRP, S. 93.

5 OG Art. 98 lit. d.

keine Rolle, ob diese Verfügungen der betreffenden Bundesanstalt in erster Instanz oder auf Verwaltungsbeschwerde hin ergangen sind ¹.

Aus der obigen Aussage ergibt sich gleichzeitig, dass der Bundesrat in der Regel als Beschwerdeinstanz gegen Anstaltsverfügungen ausgeschlossen ist, obwohl er die oberste Aufsichtsbehörde sowohl über die unmittelbare als auch über die mittelbare Staatsverwaltung darstellt. Dadurch, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt der Aufsichtsbefugnis und damit auch der Weisungsbefugnis des Bundesrates entzogen ist, tritt die verwaltungsrechtliche Selbständigkeit der betreffenden Einrichtung deutlich zutage ².

An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass in Ausnahmefällen eine Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat gegen Verfügungen letzter Instanzen autonomer Bundesanstalten eingereicht werden kann ³; dieses Rechtsmittel kommt aber nur in Frage, soweit das Bundesrecht die Beschwerde an den Bundesrat ausdrücklich vorsieht ⁴.

1 Gygi, BVRP, S. 92.

2 Fleiner T., S. 231.

3 So gegen bestimmte Verfügungen der Alkoholverwaltung, allerdings mit dem Vorbehalt, dass diese Verfügungen vorhergehend der Beschwerde an das Eidgenössische Finanzdepartement unterliegen; vgl. oben, zweiter Teil, D, IX, 1, b.

4 VwVG Art. 72 lit. c. Gygi, BVRP, S. 85 und S. 93; Saladin, S. 201 f.; Grisel, S. 485; VPB 1976, Nr. 48, S. 103; 1975, Nr. 85, S. 32; 1975, Nr. 86, S. 36.

c) Beschwerde an eine Rekurskommission

Gegen Verfügungen einer öffentlich-rechtlichen Bundesanstalt kann in Ausnahmefällen die Beschwerde an eine Spezialrekurskommission ¹ vorgesehen sein ². Im Bund werden Rekurskommissionen nur ausnahmsweise eingesetzt, und zwar für Rechtsgebiete, in denen der Richter besondere Fachkenntnisse besitzen muss ³.

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz sind die Rekurskommissionen des Bundes als reine Verwaltungsbeschwerdeinstanzen zu qualifizieren, obschon sie in funktionaler Hinsicht den unabhängigen Gerichten näher stehen oder gar gleichzustellen sind ⁴. Demzufolge findet das ebenerwähnte Gesetz ebenfalls auf das Verfahren in Verwaltungssachen, die in die Kompetenz dieser eidgenössischen Kommissionen fallen, Anwendung ⁵.

Die Entscheide der eidgenössischen Rekurskommissionen ⁶ können allgemein an das Bundesgericht, beziehungsweise an das Eidgenössische

1 Von den Rekurskommissionen unterscheiden sich unwesentlich die Schiedskommissionen; näheres bei Gygi, BVRP, S. 28 und S. 175. Unseres Wissens ist im Anstaltsrecht des Bundes die Anrufung von Schiedskommissionen nicht vorgesehen.

2 So zum Beispiel die Alkoholrekurskommission; vgl. oben, zweiter Teil, D, IX, 1, a.

3 Eggenschwiler, S. 197; Gygi, VGBK, S. 282.

4 Gygi, BVRP, S. 24 und S. 92; Grisel, S. 488. Saladin, S. 45 f., bezeichnet sie denn auch als Sonderverwaltungsgerichte.

5 VwVG Art. 1 Abs. II lit. d. Saladin, S. 163.

6 Wie auch diejenigen der Schiedskommissionen.

nössische Versicherungsgericht¹ weitergezogen werden, welche über die strittigen Verfügungen letztinstanzlich entscheiden². Dadurch, dass die Entscheidungen dieser "nicht völlig unabhängigen Spezialverwaltungsgerichte" der Ueberprüfung durch die obersten eidgenössischen Verwaltungsgerichte unterstehen, wird in jenem Bereich eine Vereinheitlichung der Verwaltungsrechtspflege im Bund gewährleistet³. Im übrigen sei bei dieser Gelegenheit darauf hingewiesen, dass die Entscheide der Rekurskommissionen nicht der Beschwerde an den Bundesrat unterliegen⁴, obschon sie nicht in allen Fällen verwaltungsgerichtlich anfechtbar sind^{5,6}.

d) Aufsichtsbeschwerde

Wie bei der staatsunmittelbaren Verwaltung, ist auch gegen Verfügungen öffentlich-rechtlicher Anstalten des Bundes die Aufsichtsbeschwerde⁷ an die Aufsichtsbehörde möglich. In der

-
- 1 Dies trifft allerdings nicht für die Rekursausschüsse der SUVA zu; deren Entscheide können bekanntlich nicht an eine höhere Instanz weitergezogen werden. Vgl. im zweiten Teil, E, IX, 1, b.
 - 2 OG Art. 98 lit. e und Art. 128. Vgl. die Kritik bei Eggenchwiler, S. 196 ff.
 - 3 Saladin Peter, Die Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund, in: ZBl 67 (1966), S. 41 ff., insbesondere S. 44.
 - 4 VwVG Art. 74 lit. c.
 - 5 Vgl. die Ausnahmen in OG Art. 99 - 102 und Art. 129.
 - 6 Näheres bei Gygi, BVRP, S. 85, S. 92 und S. 95; Saladin, S. 201; Grisel, S. 491.
 - 7 VwVG Art. 71.

Beschwerdepraxis der Bundesanstalten kommt es relativ häufig vor, dass der Bundesrat ordentliche Beschwerden gegen Verfügungen jener Einrichtungen, auf die er mangels Erfüllung bestimmter Beschwerdevoraussetzungen nicht eintreten kann, als Aufsichtsbeschwerden entgegennimmt ¹.

Die Aufsichtsbeschwerde ist bekanntlich kein Rechtsmittel, sondern ein Rechtsbehelf ²; der Beschwerdeführer kann keine Parteirechte beanspruchen und den Aufsichtsbeschwerde-Entscheid auch nicht mit Rechtsmitteln anfechten ³. Mit der Aufsichtsbeschwerde kann grundsätzlich lediglich die Verletzung klaren Rechts oder wesentlicher Verfahrensvorschriften, die offensichtliche Missachtung wichtiger öffentlicher Interessen sowie die Vernachlässigung der gesetzmässigen Aufgaben durch eine Bundesanstalt gerügt werden ⁴. Die Aufsichtsbeschwerde gegen Anstaltsverfügungen darf aber nie zu einer Intensivierung der Ueberwachung durch den Bundesrat führen, "wenn der Mangel an Rechtsmitteln auf den Willen des Gesetzgebers zurückzuführen ist, einer Behörde oder einer Selbstverwal-

-
- 1 Vgl. als Beispiele: VPB 1976, Nr. 48; 1976, Nr. 55; 1975, Nr. 85; 1975, Nr. 86; 1975, Nr. 102. Näheres zur Aufsichtsbeschwerde im Sozialversicherungsrecht bei Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 449 ff.
 - 2 Im Gegensatz zu den Rechtsmitteln sind Rechtsbehelfe weder an eine besondere Form noch an eine Frist gebunden. Schwarzenbach, VR, S. 135; Gygi, BVRP, S. 160 f.
 - 3 Saladin, S. 218; Gygi, BVRP, S. 106 und S. 162 f.; Vallerder/David, S. 174, S. 205 und S. 207; Fleiner T., S. 236; BGE 104 Ib 241 f.
 - 4 Gygi, BVRP, S. 162; VPB 1979, Nr. 79.

tungskörperschaft ein besonders weites Mass an Autonomie zu gewähren" ¹.

e) Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht

Das Bundesgericht beurteilt Verwaltungsgerichtsbeschwerden, die sich gegen Verfügungen richten, welche auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts des Bundes ergehen ². Gegenstand der Beschwerde sind also ausschliesslich Verfügungen, wobei das Organisationsgesetz ausdrücklich auf die in VwVG Art. 5 festgelegte Definition verweist ³. Zusammenfassend kann man also festhalten, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insbesondere gegen vorausgehende Verfügungen oder den Verfügungen gleichgestellte Einsprache- oder Beschwerdeentscheide zugelassen ist ⁴.

Nach OG Art. 98 lit. d richtet sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem auch gegen Verfügungen letzter Instanzen autonomer eidgenössischer Anstalten oder Betriebe, soweit nicht das Bundesrecht die vorgängige Beschwerde oder Klage an eine andere Instanz vorsieht. Als derartige Anstalten sind zweifelsohne die im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit behandelten Einrichtungen zu qualifizieren ⁵. Diese Verfü-

1 So ausdrücklich VPR 1976, Nr. 48, S. 106.

2 OG Art. 97. Gygi, Festschrift, S. 118.

3 OG Art. 97 Abs. I. Fleiner T., S. 244.

4 VwVG Art. 5 Abs. II.

5 Vgl. Gygi, BVRP, S. 92; Vallender/David, S. 87 f.; Grisel, S. 497; VPB 1978, Nr. 133, S. 565; BB1 1965 II 1304.

gungen sind also unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar, unabhängig davon, ob sie in erster Instanz oder auf Verwaltungsbeschwerde hin ergangen sind ¹. Im selben Sinn unterliegen Entscheide eidgenössischer Rekurskommissionen (und Schiedskommissionen), die infolge einer Beschwerde gegen eine Anstaltsverfügung erlassen wurden, direkt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ².

Die sachliche Zuständigkeit der verwaltungsrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts wird durch eine Generalklausel umschrieben. Demgemäss beurteilt das Bundesgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen alle denkbaren Verfügungen, die im Bereiche des Verwaltungsrechts des Bundes ergehen ³. Freilich wird diese Globalzuständigkeit durch Teilgeneralklauseln und eine Reihe von Einzelausnahmen eingeschränkt ⁴. Es handelt sich dabei um Streitsachen, die sich aus fachlich-technischen, politischen, Zweckmässigkeits- und anderen Gründen für eine Ueberprüfung durch das Bundesgericht nicht eignen ⁵.

1 Gygi, BVRP, S. 92.

2 OG Art. 98 lit. e. Vgl. auch oben, lit. c.

3 OG Art. 97.

4 OG Art. 99 - 102.

5 Näheres zur Sachzuständigkeit des Bundesgerichts im Sinne von OG Art. 97 - 102 insbesondere bei Gygi, BVRP, S. 78 ff.; derselbe, Festschrift, S. 118 ff.; Grisel, S. 498 ff.; Fleiner T., S. 245 ff.; Vallender/David, S. 89 ff. Ferner: BB1 1965 II 1300 und 1303 ff. Vgl. auch die Kritik an der revidierten Zuständigkeitsordnung bei Eggenschwiler, S. 191 ff.

Was schliesslich die Ueberprüfungszuständigkeit des Verwaltungsgerichtes anbelangt, so beschränkt sich diese auf die Bundesrechtsverletzung einschliesslich Ueberschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts¹. Hingegen kann im Gegensatz zur verwaltungsinternen Beschwerde bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Ermessen grundsätzlich nicht gerügt werden². Eine sogenannte Gabelung des Rechtsweges ist ausgeschlossen^{3,4}.

f) Beschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht

Das Eidgenössische Versicherungsgericht gilt als organisatorisch selbständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts⁵. Das Versicherungsgericht beurteilt letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen auf dem Gebiete des Sozialversicherungsrechts des Bundes⁶, das seinerseits eine Sparte des öffentlichen Bundesrechts ist⁷. In

1 OG Art. 104 lit. a und lit. b.

2 OG Art. 104 lit. c.

3 So ausdrücklich Gygi, BVRP, S. 91.

4 Näheres zu den Beschwerdegründen von OG Art. 104 insbesondere bei Gygi, BVRP, S. 195 ff.; derselbe, VGBK, S. 291 ff.; derselbe, Festschrift, S. 123 f.; Schwarzenbach, VR, S. 147; Vallender/David, S. 105 ff.; Fleiner T., S. 249 f.; Grisel, S. 505 f.; Eggenschwiler, S. 186 ff.

5 OG Art. 122.

6 OG Art. 128 in Verbindung mit Art. 97.

7 Gygi, BVRP, S. 70. Vgl. auch Maurer, Geschichte, S. 26.

der vorliegenden Arbeit beschränken wir uns auf die Besprechung von Streitfällen zwischen der SUVA und den Versicherten oder Dritten.

Wie oben ausgeführt, ist für die Beurteilung von Versicherungsstreitigkeiten als erste Instanz meistens ein kantonales Versicherungsgericht zuständig ¹, dessen Urteile als Verfügungen im Sinne von VwVG Art. 5 zu qualifizieren sind ². Gegen diese Entscheide ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht zulässig. Ferner sind auch die Beschwerdeentscheide des Bundesamtes für Sozialversicherung, welches als Beschwerdeinstanz über Verfügungen der SUVA entschieden hat, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Versicherungsgericht weiterziehbar ³.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ist wie bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor Bundesgericht eine Generalklausel massgebend ⁴, an der eine Vielzahl von Ausnahmen gekoppelt ist ⁵. Hingegen ist die Kognitionsbefugnis des Versicherungsgerichts, soweit Verfügungen bezüglich Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen angefochten werden, bedeutend grösser als

1 Näheres im zweiten Teil, E, IX, 1, e.

2 Vgl. Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 492.

3 Näheres im zweiten Teil, E, IX, 1, f. Vgl. ferner Gygi, BVRP, S. 93 ff.

4 OG Art. 128.

5 OG Art. 129.

jene des Verwaltungsgerichts ¹. Im übrigen werden die Beschwerden vor dem Versicherungsgericht weitgehend gleich behandelt wie die Beschwerden vor dem Verwaltungsgericht ^{2,3}.

g) Verwaltungsrechtliche Klage

Der Vollständigkeit halber sei auch auf die Möglichkeit hingewiesen, Leistungen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Bundesanstalten und Bürger mittels verwaltungsrechtlicher Klage geltend zu machen ⁴. Dieses Rechtsschutzmittel der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit kommt aber nur bei jenen anstaltlichen Benutzungsverhältnissen zum Zuge, welche eben durch öffentlich-rechtliche Verträge begründet werden.

Die Bedeutung der zivilrechtlichen Klage für diesen Anwendungsbereich ist gering, insbesondere weil uns auf Bundesebene keine öffentlich-rechtliche Anstalt bekannt ist, bei der das Nutzungsverhältnis durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet wird. Bei den von uns besprochenen Anstalten wird das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis bekanntlich durch Ver-

¹ Vgl. OG Art. 132 lit. a - c.

² OG Art. 132 in Verbindung mit Art. 103 - 114. Vgl. auch Fleiner T., S. 253 f.; Grisel, S. 522; Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 495 ff.

³ Näheres zur Organisation, Zuständigkeit, Kognitionsbefugnis usw. des Eidgenössischen Versicherungsgerichts bei Maurer, Sozialversicherungsrecht, S. 490 ff.; derselbe, Geschichte, S. 27.

⁴ OG Art. 116 lit. b. In diesem Abschnitt werden die Ansprüche aus dem gewöhnlichen Benutzungsverhältnis und nicht diejenigen aus dem Haftungsverhältnis behandelt.

waltungsverfügung ausgestaltet, wogegen die Beschwerde ergriffen werden kann ^{1,2}.

h) Weitere Rechtsschutzmittel und Rechtsbehelfe

Gegen Verfügungen des Bundes und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten stehen dem Bürger einerseits die ordentlichen Rechtsmittel zu, wie zum Beispiel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Verwaltungsbeschwerde, sowie die in der vorliegenden Arbeit nicht näher besprochene Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ³.

Daneben kommen die ausserordentlichen Rechtsmittel in Frage, die selbstverständlich auch gegen formell rechtskräftige Verfügungen oder Entscheide von Bundesanstalten ergriffen werden können ⁴. Ein derartiges Rechtsmittel ist die Revision ⁵; unter diesen Oberbegriff ist einerseits die Nichtigkeitsklage

-
- 1 Nach Metz, S. 85, soll das Bundesgericht bis heute noch nicht in die Lage versetzt worden sein, einen Streit in Anwendung des Art. 116 lit. b OG zu entscheiden.
 - 2 Näheres bei Metz, S. 79 ff.; Fleiner T., S. 254; Gygi, BVRP, S. 79 f.; Grisel, S. 515.
 - 3 VwVG Art. 70; OG Art. 97 Abs. II und Art. 106 Abs. II. Fleiner T., S. 235 f.; Gygi, BVRP, S. 164 f.; Saladin, S. 217 f.
 - 4 Auf die ausserordentlichen Rechtsmittel kann in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingetreten werden. Vgl. aber hiezu Gygi, BVRP, S. 166, S. 168 und S. 192 ff.; Fleiner T., S. 234 f.; Vallender/David, S. 200 ff.; Saladin, S. 214 ff.
 - 5 VwVG Art. 66 ff.; OG Art. 137 f.

wegen Verfahrensmängeln ¹, andererseits die Wiederaufnahme im Sinne des Neuen Rechts ² zu subsumieren. Als weiteres ausserordentliches Rechtsmittel steht die Erläuterung ³ zur Verfügung, die einer Partei ermöglicht, von der Beschwerdeinstanz eine eingehendere Begründung und die Behebung von Unklarheiten und Widersprüchen zu verlangen.

Abschliessend sei noch auf die Wiedererwägung ⁴, ein typischer Rechtsbehelf, hingewiesen. Mit dem Wiedererwägungsgesuch versucht der einzelne eine Behörde - in casu eine Bundesanstalt - eine von ihr erlassene Anordnung einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen und sie durch eine dem Gesuchsteller günstigere zu ersetzen ⁵.

III. Rechtsschutz bei Ansprüchen aus dem Haftungsverhältnis

1. Die Zivilgerichtsbarkeit

Sofern sich die Haftung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nach Bundesprivatrecht bestimmt, liegt materiell eine Zivilsache vor, weshalb notwendigerweise der Rechtsweg zu beschrei-

1 VwVG Art. 66 Abs. II lit. b und lit. c; OG Art. 136.

2 VwVG Art. 66 Abs. I und Abs. II lit. a; OG Art. 137.

3 VwVG Art. 69; OG Art. 145.

4 VwVG Art. 58 Abs. I.

5 Näheres bei Gygi, BVRP, S. 161; Fleiner T., S. 234 f.; Saladin, S. 166 f.

ten ist ¹. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob die Schadenersatzpflicht unmittelbar im privatrechtlichen Benutzungsverhältnis (vertragliche Schädigung) oder in einer Schädigung aus unerlaubter Handlung begründet ist ². Hingegen ist zu beachten, dass zivilrechtliche Ansprüche von privaten Rechtssubjekten gegen eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes nicht mittels der verwaltungsrechtlichen Klage im Sinne von OG Art. 116 geltend gemacht werden können ³.

Sachliche und funktionelle Zuständigkeit der in Frage kommenden Zivilgerichte richtet sich prinzipiell nach den anwendbaren kantonalen Zivilprozessordnungen; bezüglich der örtlichen Zuständigkeit ist das Bundesgesetz betreffend den Gerichtsstand für Zivilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden ⁴, massgebend ⁵. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass die anstaltlichen Organisationsstatuten besondere Zuständigkeitsbestimmungen enthalten können ⁶.

Für bestimmte zivilrechtliche Streitigkeiten ist allerdings das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig ⁷. Darunter fallen zweifelsohne auch Schadenersatzansprüche von Privaten

1 Arpagaus, S. 115. Vgl. BGE 102 Ib 314 ff.

2 Vgl. beispielshalber BGE 93 I 292 ff.

3 Metz, S. 70 f. und S. 88.

4 Bundesgesetz vom 20.11.1850, SR 273.1.

5 Vgl. Art. 3 f.

6 Vgl. beispielshalber SBBG Art. 5 und PTT-OG Art. 3.

7 OG Art. 41.

gegen den Bund und seine Anstalten, sofern der Streitwert wenigstens Fr. 8'000.-- beträgt ^{1,2}. Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4.12. 1947 ³.

Beklagter im Sinne von OG Art. 41 lit. b ist ausdrücklich der Bund, wobei ihm grundsätzlich seine autonomen Anstalten gleichzustellen sind ⁴. Bei den nicht-rechtsfähigen Anstalten versteht sich dies von selbst, da nur dem Anstaltsträger Partei- und Prozessfähigkeit zukommt ⁵. "Dagegen sind eidgenössische Anstalten mit eigener juristischer Persönlichkeit dem Bund nicht gleichgestellt" ⁶. Zivilrechtliche Ansprüche gegen derartige Einrichtungen können demnach nicht gemäss OG Art. 41 lit. b mittels der zivilrechtlichen Klage direkt beim Bundesgericht geltend gemacht werden; vorbehalten bleibt allerdings die Möglichkeit einer Prorogation gemäss OG Art. 41 lit. c Abs. II ^{7,8}.

1. OG Art. 41 lit. b; BV Art. 110 Abs. I Ziff. 2. Vgl. hingegen die Ausnahmen im zweiten Satz der ebenerwähnten Bestimmung. Vgl. hiezu Birchmeier, S. 61.

2 Vgl. Kummer, S. 58; Guldener, S. 467 f.; Birchmeier, S. 57 ff.

3 SR 273.

4 Birchmeier, S. 59.

5 Näheres unten, Ziff. IV.

6 Birchmeier, S. 60; diese Ansicht wird bezüglich der verwaltungsrechtlichen Klage gemäss Art. 110 Abs. I OG von 1943 auf S. 451 bestätigt.

7 Vgl. auch BV Art. 111. Näheres auch bei Birchmeier, S. 62 ff.

8 Eine abweichende Regelung vom obigen Grundsatz gilt für die Eidgenössische Alkoholverwaltung, eindeutig eine rechtsfähige autonome Anstalt. Gemäss OG Art. 163 gilt die Alkoholverwaltung im Rahmen des Organisationsgesetzes als "Ab-

2. Die verwaltungsrechtliche Klage

Nach OG Art. 116 lit. c beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz Klagen in Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes ¹ über ausservertragliche Entschädigungen. Im Zusammenhang mit den Bundesanstalten sind diejenigen Forderungsklagen bedeutungsvoll und häufig, die eine auf das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes beruhende Entschädigung zum Gegenstand haben ^{2,3}.

Insbesondere ist zu erwähnen, dass bei einem Schadenersatzanspruch gegen den Bund oder seine Anstalten, der auf Zivilrecht beruht, die verwaltungsrechtliche Klage nicht zur Anwendung kommen kann ⁴. Mit anderen Worten ist die erwähnte Klageart ausschliesslich bei Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes zugelassen ⁵; in diesem Sinn versteht

teilung der Bundesverwaltung". Zivilrechtliche Ansprüche gegen diese Anstalt sind somit als gegen den Bund gerichtet zu betrachten.

- 1 Vgl. Metz, S. 86 ff.; Grisel, S. 515. Solche Haftungsansprüche gegenüber einer Bundesanstalt sind zum Beispiel im PVG oder im TVG enthalten.
- 2 VG Art. 10 Abs. I. Vgl. Kuhn, S. 163 ff.
- 3 Vor Einreichung einer verwaltungsrechtlichen Klage, die im Verantwortlichkeitsgesetz begründet ist, muss der Anspruch der zuständigen Verwaltungsbehörde zur Stellungnahme unterbreitet werden; VG Art. 10 Abs. II; V zum VG Art. 1 ff. Mit diesem Vorverfahren bezweckte der Gesetzgeber, die Möglichkeit einer aussergerichtlichen Erledigung eines Schadenersatzfalles auszuschöpfen. Näheres bei Kuhn, S. 161.
- 4 OG Art. 117 lit. a. Metz, S. 88. Vgl. beispielsweise BGE 102 Ib 314 ff.
- 5 OG Art. 116 am Anfang. Vgl. BB1 1965 II 1327.

man unter "Streitigkeiten aus dem Bundesverwaltungsrecht alle diejenigen Streitsachen, die von Art. 116 OG erfasst werden, wenn der Streitgegenstand dem (auf die Verwaltung anwendbaren) öffentlichen Recht des Bundes entstammt" ¹.

Wir stellen somit fest, dass im Gegensatz zu Art. 110 Abs. I OG von 1943 ² im revidierten OG Art. 116 der Bund nicht mehr ausdrücklich als Kläger, beziehungsweise Beklagter bezeichnet wird ³. Nach der neuen Ordnung erübrigt sich für uns die Abklärung des Rechtsproblems, welche Bundesanstalten in der Kläger- oder Beklagtenrolle dem Bund gleichzustellen sind. Massgebend für die Zulässigkeit einer verwaltungsrechtlichen Klage im Sinne von OG Art. 116 lit. c ist vielmehr, ob ein konkreter haftungsbegründender Tatbestand, der von einer Bundesanstalt oder deren Bediensteten erfüllt wird, im Verwaltungsrecht des Bundes enthalten ist oder nicht.

1 Metz, S. 71. Näheres auch bei Grisel, S. 513 f.; Gygi, BVRP, S. 79 in Verbindung mit S. 70 ff. Vgl. ferner die Begriffsumschreibung bei Gygi Fritz, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, zweite Auflage, Bern 1974, S. 82 ff. Art. 110 Abs. I OG von 1943 sprach von Ansprüchen aus öffentlichem Recht; vgl. Birchmeier, S. 450.

2 Vgl. Birchmeier, S. 447.

3 Vgl. zur Parteirolle des Bundes nach Art. 110 Abs. I OG von 1943 Birchmeier, S. 451.

IV. Die Partei- und Prozessfähigkeit

1. Allgemeines

Die Parteifähigkeit ist die Fähigkeit, im Prozess als Partei, nämlich als Kläger oder als Beklagter, aufzutreten. Parteifähig ist, wer rechtsfähig ist. Demgegenüber bedeutet die Prozessfähigkeit die Fähigkeit, einen Rechtsstreit selber in eigener Person zu führen oder durch einen selbst gewählten Vertreter führen zu lassen. Während die Parteifähigkeit das prozessuale Gegenstück der materiellrechtlichen Rechtsfähigkeit darstellt, ist die Prozessfähigkeit dasjenige der materiellrechtlichen Handlungsfähigkeit ¹.

2. Die Parteifähigkeit im Anstaltsrecht

Nach dem Grundsatz, dass nur rechtsfähige Subjekte parteifähig sind ², kommt diese Eigenschaft somit nur den mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Anstalten zu. Daraus ergibt sich also, dass die Rechts- und damit auch die Parteifähigkeit einer nicht-rechtsfähigen Anstalt grundsätzlich abgeht ³. Bei dieser letztgenannten Einrichtung ist deren Trägerverband als Partei zu betrachten.

1 Näheres bei Guldener, S. 124 ff. und S. 127 ff.; Kummer, S. 62 ff.; Metz, S. 131 f.; Gygi, BVRP, S. 129 ff.; Kissling, S. 250 ff. und S. 253 ff.; Saladin, S. 88 ff.

2 Kummer, S. 62.

3 So ausdrücklich Gygi, BVRP, S. 129; Saladin, S. 88.

Die eben gemachte Aussage gilt aber nicht vorbehaltlos. So kann ausnahmsweise auch eine nicht-rechtsfähige Anstalt parteifähig sein, und zwar dann, wenn ihr diese Eigenschaft durch Einzelzuweisung übertragen wurde. Einer derartigen Konstruktion steht nichts entgegen, da unseres Erachtens eine öffentlich-rechtliche Anstalt zum Träger auch nur eines einzigen Rechts oder einer einzigen Verpflichtung gemacht werden kann¹. In diesem Sinn wird demnach einer Anstalt erlaubterweise die Parteifähigkeit als ein Teil der Rechtsfähigkeit eingeräumt²; wir haben es also mit einer teil-rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu tun.

3. Die Prozessfähigkeit im Anstaltsrecht

Prozessfähig sind die handlungsfähigen natürlichen und juristischen Personen³. Wie im Zivilrecht, stützt sich auch im Verwaltungsrecht die Prozessfähigkeit auf die materielle Handlungsfähigkeit⁴; genauer genommen stellt die Prozessfähigkeit die prozessuale Handlungsfähigkeit dar⁵. Handlungsfähig sind aber nur die mit Rechtssubjektivität ausgestatteten Einrichtungen, ausnahmsweise allerdings auch teil-rechtsfähige Gebilde, sofern ihnen diese Eigenschaft durch Einzelzuweisung

1 Näheres im ersten Teil, E, I, 3.

2 Kissling, S. 251 f.

3 Guldener, S. 127; Kummer, S. 63.

4 Kissling, S. 253.

5 So ausdrücklich Saladin, S. 89.

eingeräumt wurde ¹. Eine weitere Voraussetzung der Handlungsfähigkeit ist ferner, dass die betreffende juristische Person die nach Gesetz und Statuten unentbehrlichen Organe bestellt hat ².

Nach den obigen Erwägungen kann man davon ausgehen, dass die rechtsfähigen und gegebenenfalls auch die teil-rechtsfähigen Anstalten handlungsfähig und somit auch prozessfähig sind, sofern die im anstaltlichen Organisationsstatut vorgesehenen Organe bestellt wurden. Die Anstaltsorgane (in der Regel die Direktion) vertreten die öffentlich-rechtliche Anstalt im Prozess, und zwar im zivilrechtlichen wie auch im öffentlich-rechtlichen.

Anders ist es hingegen bei den nicht-rechtsfähigen Anstalten; diesen kommt keine Handlungsfähigkeit und demzufolge auch keine Prozessfähigkeit zu. Im Prozess werden diese Einrichtungen durch das Muttergemeinwesen vertreten.

1 Vgl. erster Teil, E, I, 1 und 3.

2 Kissling, S. 253; Guldener, S. 128; Kummer, S. 63.

L e b e n s l a u f

Am 28.10.1950 wurde ich in Samedan geboren, wo ich die Primar- und die Sekundarschule besuchte. Nach der obligatorischen Schulzeit absolvierte ich eine dreijährige kaufmännische Lehre bei der Gemeindeverwaltung Pontresina. Nach zweijähriger beruflicher Tätigkeit bereitete ich mich auf die Maturitätsprüfung vor, die ich im März 1973 in Zürich bestand. Anschliessend nahm ich an der Universität Zürich das Studium der Jurisprudenz auf, schloss im Dezember 1977 mit dem Lizentiat ab und promovierte im Dezember 1981 zum Doktor der Rechtswissenschaft. Während des Studiums war ich an den Berufsschulen der Stadt Zürich als nebenamtlicher Lehrer tätig. Seit Oktober 1978 bin ich bei der Staatsanwaltschaft Graubünden als Untersuchungsrichter in Samedan in Anstellung.

